PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

ENSINO PESQUISA E EXTENSÃO

organização
Camila D'Ottaviano
Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

2021
ANPUR

PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

ENSINO PESQUISA E EXTENSÃO

organização

Camila D'Ottaviano

Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

ANPUR

2021

© 2021 ANPUR

projeto gráfico
Lara Isa Costa Ferreira

capa
Lara Isa Costa Ferreira
sobre foto de acervo do Grupo AUÊ! . 2019

Planejamento urbano e regional : ensino pesquisa e extensão / organização Camila D'Ottaviano, Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros. --
Belo Horizonte : Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional ANPUR, 2021.

Vários autores.

ISBN 978-65-80485-05-5

1. Crescimento urbano 2. Desenvolvimento regional 3. Ensino - Pesquisa 4. Planejamento regional 5. Planejamento urbano I. D'Ottaviano, Camila. II. Medeiros, Sara Raquel Fernandes Queiroz de.

21-68258 CDD-711.4

Índices para catálogo sistemático:

1. Planejamento urbano 711.4
Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427

impressão e encadernamento
Seção Técnica de Produção Editorial - STPROED (LPG)
Supervisão André Luis Ferreira
1ª edição | junho.2021
ISBN (físico): 978-65-80485-05-5
ISBN (digital pdf): 978-65-80485-04-8
DOI: https://doi.org/10.22296/2317-1529/9786580485048

Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

ANPUR Diretoria 2019-2021

Presidente: Márcio Moraes Valença - PPEUR e PPGAU/UFRN

Secretária-Executiva: Sara Raquel Fernandes Queiroz Medeiros - PPEUR/UFRN

Secretária-Adjunta: Camila D'Ottaviano - PPGAU/FAUUSP

Diretoria

Carolina Pescatori Cândido Silva - PPG-FAU/UnB

Fernanda Ester Sanchez Garcia - PPGAU/UFF

Fernando Cezar de Macedo Mota - IE/Unicamp

Ivo Marcos Theis - PGDR/FURB

Conselho Fiscal

Cristina Pereira de Araújo - MDU/UFPE

João Bosco Moura Tonucci Filho - Cedeplar/UFMG

Juliano Pamplona Ximenes Ponte - PPFAU-FAU/UFPA

Suplentes

Inês Martina Lersch - PROPUR/UFRGS

Marcos Barcellos de Souza - PPG PGT/UFABC

Pedro Araújo Pietrafesa - MDPT/PUC-GO

07
APRESENTAÇÃO
Camila D'Ottaviano
Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

15
PLANEJAMENTO, UM CAMPO EM BUSCA DE UM DOMÍNIO
Ester Limonad
Rainer Randolph

45
PESQUISA, EXTENSÃO E EDUCAÇÃO NO CAMPO DO PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
um convite ao diálogo
Geraldo Magela Costa

73
TRÊS ÉTICAS PARA O PLANEJAMENTO URBANO
explorando princípios de atuação
Ana Fernandes

99
A CONSTRUÇÃO DO CAMPO DE ATUAÇÃO INTERNACIONAL DA ANPUR
o **GPEAN** e outras associações parceiras
Eduardo A. C. Nobre

123
DESAFIOS DO PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL EM TEMPOS DE PANDEMIA
primeiras notas
Maria do Livramento Miranda Clementino

141
DA AGENDA METROPOLITANA À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (PNDU)
a pesquisa aplicada na área de planejamento urbano no iPEA
Marco Aurélio Costa

173
INOVAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO [REGIONAL] INCLUSIVO
sobre estimular imaginação e utopia em tempo de pandemia
Ana Cristina Fernandes

231
APROXIMACIÓN A LA PLANIFICACIÓN URBANO-REGIONAL DESDE LAS COMUNIDADES
Carlos Alberto Torres-Tovar

261
QUANDO CAMPOS DISCIPLINARES SE ENCONTRAM
uma aproximação entre direito à cidade e direito à alimentação
Heloisa Soares de Moura Costa
Ghiulia Cabral Martins
Victor Gabriel de Souza Lima Alencar

291
***ADVOCACY* E PLURALISMO EM PLANEJAMENTO**
Paul Davidoff
Tradução para o português: Camila D'Ottaviano

333
sobre autoras e autores

PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

ENSINO PESQUISA E EXTENSÃO

APRESENTAÇÃO

Camila D'Ottaviano
Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros

A **Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR** tem procurado manter e fomentar as reflexões e os debates sobre Ensino, Pesquisa e Extensão em Planejamento Urbano e Regional entre seus mais de 60 programas de Pós-graduação associados e filiados. Os **Seminários de Avaliação do Ensino e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, ou simplesmente **SEPEPUR**, são o momento central desse debate, por reunir os coordenadores dos Programas e seus representantes em mesas e grupos de trabalho propositivos.

Em nossa programação original, com o tema *Desenvolvimento e Contradição no Brasil de Hoje*, o X SEPEPUR aconteceria no final de maio de 2020, na Praia da Pipa, no Rio Grande do Norte. Como em outras edições, seria realizado de forma concomitante ao IV Encontro de Revistas Científicas de Planejamento Urbano e Regional (ERCIPUR). Porém, a pandemia da COVID-19, impossibilitou nosso encontro presencial de maio. Num primeiro momento, decidimos adiar o Seminário para o mês de dezembro, na expectativa (hoje sabemos totalmente ingênua) de que a pandemia já estaria controlada até lá. Com os passar dos primeiros meses, ficou claro que não haveria qualquer possibilidade de encontro presencial ao longo de 2020. Isso nos fez rever integralmente a proposta do Seminário, que foi realizado de forma remota, nos meses de agosto e setembro.[1] Com a readequação do formato, foram organizadas uma conferência de abertura

1. Ver: http://www.anpur.org.br/sepepuronline/

e três mesas redondas que incorporam as temáticas propostas para o X SEPEPUR e o IV ERCIPUR.

O organização deste livro surge da intenção de sistematizar as discussões e debates realizados durante o Seminário, em especial na Mesa SEPEPUR, que contou com a participação das professoras Ana Maria Fernandes (PPGAU/UFBA), Maria do Livramento Miranda Clementino (PPEUR/UFRN) e Ana Cristina Fernandes (PPGEO/UFPE), e da Mesa de Encerramento "O Campo do Planejamento Urbano e Regional no Brasil Hoje", que contou, entre outras, com a participação do professor Eduardo A. C. Nobre (PPGAU-FAUUSP) e o pesquisador Marco Aurélio Costa (IPEA).

Este livro amplia e atualiza o debate das práticas estabelecidas e a apresentação de novas perspectivas de abordagens para o ensino, a pesquisa, a extensão e a divulgação da produção no campo do Planejamento Urbano e Regional. São dez capítulos independentes, porém complementares. Entre os autores encontram-se ex-presidentes da ANPUR, ex-coordenador da área PLURD da CAPES e pesquisadores com trajetória consolidada na área do Planejamento Urbano e Regional tanto no Brasil quanto na Colômbia, além da tradução para o português de texto de Paul Davidoff.

No primeiro capítulo "Planejamento, um campo em busca de um domínio", Ester Limonad e Rainer Randolph fazem um importante debate sobre o campo do Planejamento Urbano e Regional, apontando

caminhos para construção de agendas de pesquisa. O mote inicial da discussão é a distinção entre planejamento urbano e urbanismo. O texto perpassa por contextualizações teóricas, históricas e econômicas de identificação do papel do planejamento como ferramenta e como estratégia. O caso brasileiro é abordado a partir da experiência cepalina, perpassando por outras fases, sistematizadas ao logo do texto. Por fim, os autores alertam para a falta de identidade disciplinar do planejamento, em virtude da mistura/sobreposição que ocorre no diálogo com outras áreas e campos disciplinares.

Geraldo Magela Costa, com seu texto "Pesquisa, extensão e educação no campo do planejamento urbano e regional: um convite ao diálogo" traz para o debate a articulação entre pesquisa, extensão e ensino em Planejamento Urbano e Regional, avançando na discussão sobre a consolidação desse tripé que compõe a estrutura das universidades brasileiras. O autor recorre a primeira pessoa, apresentando um remate de ideias desenvolvidas em publicações anteriores, versando sobre objetos, sujeitos e práticas. Sua experiência no âmbito da Universidade Federal de Minas Gerais é delineada ao longo do texto.

O capítulo três "Três Éticas para o Planejamento Urbano: explorando princípios de atuação" de autoria da professora Ana Fernandes parte da reflexão sobre a atual conjuntura do Brasil e da necessidade de repensar todas as dimensões - de pensamento, ação e construção de alternativas – da prática. Alerta para necessidade de ampliação da perspectiva temporal

no campo do planejamento. A autora estrutura sua reflexão sobre três éticas: a ética do confronto; a ética da interpelação; e a ética da tessitura.

Em "A construção do campo de atuação internacional da ANPUR: o GPEAN e outras associações parceiras", Eduardo A. C. Nobre faz a recuperação histórica da articulação internacional da ANPUR junto ao *Global Planning Education Association Network* - GPEAN e associações parceiras na América Latina, Europa e Estados Unidos. A participação no GPEAN, do qual Eduardo é o atual presidente, representando a ANPUR, oportuniza ocupar um espaço importante de diálogo com outras associações e abre novas perspectivas para internacionalização, como o aprofundamento das relações Sul-Sul e seus temas de interesse.

Maria do Livramento Miranda Clementino retoma, no capítulo cinco, sua apresentação do X SEPEPUR propondo um debate sobre os "Desafios do Planejamento Urbano e Regional em tempos de pandemia: primeiras notas". O texto contextualiza o cenário que agrega a inflexão nas dinâmicas urbanas e regionais e o aprofundamento das desigualdades com a crise sanitária-econômica-social imposta pela pandemia da COVID-19 nas metrópoles brasileiras. A autora explorar os três "C" da metrópole: compacta, convidativa e convergente, e sua contraposição, com a nova dinâmica imposta pela pandemia da COVID-19, que impõe três "D": distanciamento, dispersão e desvalorização.

No capítulo "Da Agenda Metropolitana à PNDU: a pesquisa aplicada na área de Planejamento Urbano no IPEA", Marco Aurelio Costa faz

uma análise sobre parte das pesquisas desenvolvidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no campo do Planejamento Urbano. O autor explora sua experiência acumulada na coordenação de projetos e o hibridismo do IPEA, que agrega a pesquisa e a assessoria à administração pública, para demonstrar a importância e a contribuição do Instituto nas análises de conjuntura e de Políticas Públicas. As pesquisas em rede e a agenda que contempla as novas tecnologias de informação e comunicação revelam os caminhos que tornaram o IPEA um parceiro histórico da ANPUR.

Ana Cristina Fernandes no seu texto "Inovação para o desenvolvimento [regional] inclusivo: sobre estimular imaginação e utopia em tempo de pandemia" também enfrenta o desafio de pensar a pesquisa e o planejamento em tempos de pandemia. O texto trata dos paradoxos que envolvem potencialidades e conflitos, envolvidos na discussão da inovação. A autora apresenta questionamentos sobre: a) a direção das mudanças; b) a prerrogativa do progresso técnico e desenvolvimento; e) os alvos da inovação (o quê e quem). A autora resgata a importância de nutrir utopias que mobilizem novas perspectivas, incluindo o potencial da inovação, para promoção de um desenvolvimento mais inclusivo.

No oitavo capitulo, Carlos Alberto Tovar Torres apresenta uma análise "Aproximación a la Planificación Urbano-Regional desde las Comunidades" na Colômbia, numa primeira tentativa de articulação com o debate latino-americano. O autor ressalta que mesmo com as crises de

autonomia e financiamento, nas universidades colombianas continua assegurado um diálogo com a sociedade, a partir da tríade ensino, pesquisa e extensão (incluída a assistência técnica). A relação dessa tríade com o planejamento urbano e regional é explorada no texto, numa análise que inclui os processos de formação, acompanhamento, formulação, intervenção e deliberações participativas. Por fim, são sublinhadas algumas reflexões com o intuito de ampliar a prática do Planejamento Urbano e Regional junto às comunidades.

No capítulo nove, Heloisa Soares de Moura Costa, Ghiulia Cabral Martins e Victor Gabriel de Souza Lima Alencar apresentam a experiência do grupo AUÊ! , grupo de extensão universitária sediado no Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. No texto intitulado "Quando campos disciplinares se encontram: uma aproximação entre direito à cidade e direito à alimentação", os autores destacam a necessidade de articular ações socioterritoriais com garantia de acesso à terra, aos recursos naturais e às condições de produção e comercialização de alimentos seguros.

Por fim, publicamos a primeira tradução para o português do artigo "*Advocacy* and Pluralism in Planning" do advogado e planejador Paul Davidoff. O artigo, publicado originalmente pelo *Journal of the American Institute of Planners (JAPA)*,[2] em 1965, apresenta a proposta de Davidoff da mudança de foco na atuação dos planejadores norte-americanos no

2. Gostaríamos de agradecer ao JAPA pela cessão gratuita dos direitos para publicação em português do artigo.

sentido de incorporar a diversidade de demandas e comunidades na prática cotidiana do planejamento urbano, o que incluiria novas práticas e estratégias de formação. A tradução é precedida de uma nota introdutória para diferentes terminologias do campo do planejamento urbano nas línguas inglesa e portuguesa elabora pela professora Camila D'Ottaviano.

Tanto nos debates do X SEPEPUR quanto nos textos apresentados neste livro, procuramos retratar os temas e questões contemporâneas do campo da Pesquisa, Ensino e Extensão do Planejamento Urbano e Regional.

Registramos nossos agradecimentos à CAPES pelo financiamento concedido para realização do evento e à publicação deste livro.

São Paulo | Natal
Maio de 2021.

PLANEJAMENTO,

UM CAMPO EM BUSCA DE UM DOMÍNIO

Ester Limonad
Rainer Randolph

Recorremos aqui a diversas discussões encetadas no âmbito da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) concernentes às especificidades do campo do Planejamento Urbano e Regional e perspectivas possíveis para uma agenda de pesquisa e trabalho.

De início, parece pertinente ressaltar que diversos problemas teórico-metodológicos experimentados no ensino e na prática de Planejamento Territorial, Urbano e Regional e de Urbanismo teriam por base uma confusão entre esses campos do conhecimento, a qual nem sequer se constitui em privilégio tupiniquim, havendo já sido assinalada por diversos autores.

Consoante Rovati

> No Brasil o emprego das palavras **urbanismo** e **planejamento urbano** quase sempre demanda algum esclarecimento. Para uns, esses termos contemplam profissões e conhecimentos distintos; para outros, remetem aos mesmos saberes. Mas essa ambiguidade terminológica-conceitual não é "brasileira". Com maior ou menor ênfase, aparece também em países com os quais mantemos estreitas relações de intercâmbio. Assim, às nossas dificuldades nesse terreno somam-se àquelas relacionadas ao debate conceitual existente fora do país. O problema não é retórico. Por exemplo, visões conceituais divergentes podem confundir o escopo de políticas públicas ou de programas de ensino. Trata-se de um processo de natureza circular: a incerteza terminológica-conceitual reflete-se no trabalho dos urbanistas/planejadores; e as múltiplas atividades que

> desenvolvem dificultam o enquadramento teórico-conceitual dos termos. (ROVATI, 2013, p. 33, grifo do autor)

Limonad (2015) assinala que esse *mêlée* ocorre em diversos países e lugares com matizes próprios: por um lado, há uma linha de pensamento que identifica o Planejamento Urbano com o Urbanismo, o que faz com que alguns autores caracterizem o Planejamento Urbano como um Urbanismo sem planos (MARICATO, 2000; VILLAÇA, 1999). E, de outro lado, tem-se uma linha que os concebe como distintos campos de conhecimento, práticas e atividades, defendida por aqueles que se entendem enquanto planejadores. O enfrentamento na prática dessas concepções gera um certo estranhamento e um desencontro em termos de concepções analíticas, de metodologias, processos e práticas. Isso se estende à esfera acadêmica e se reflete no ensino de planejamento em diferentes formações disciplinares. Remete, assim, às contribuições de

- Anselin e colaboradores (2011), que embora não diferenciem o planejamento do urbanismo, distinguem o planejamento urbano, o desenho urbano e o planejamento paisagístico como campos inter-relacionados de estudos.

- Hebbert (2006), que chama a atenção para a distinção entre o planejamento urbano anglo-saxão e o que designa de urbanismo "latino" para se referir ao urbanismo catalão, implementado a partir dos anos 1990 fundado nos princípios da Arquitetura e do Projeto Urbano. Muito embora Hebbert (2006) acabe por confundi-los ao

assinalar que, se "o planejamento se vê como uma atividade distinta da arquitetura e da engenharia, o urbanismo é uma cultura partilhada ou base comum entre estas profissões".

- Sanyal (2000, p. 316 e seguintes), que lança uma luz sobre a polêmica entre o Planejamento Urbano e o Urbanismo ao alertar para a falta de integração entre o que designa de planejamento físico, afeito ao campo disciplinar dos arquitetos-urbanistas, e o planejamento social, campo de conhecimento e de domínio de diferentes disciplinas.

Para Limonad (2015), embora o Planejamento Urbano e o Urbanismo operem um objeto comum e apresentem semelhanças, não são a mesma coisa (HALL; TEWDWR-JONES, 2002; ALLMENDINGER, 2009; ANSELIN; NASAR; TALEN, 2011; etc.); ao contrário: são campos de conhecimento distintos que se interpenetram. Para a autora, uma diferenciação possível reside em pensar o planejamento para além da cidade e da forma urbana, local onde se encontra seu domínio comum com o urbanismo. Ao pensar o planejamento como uma ação multi e transescalar, que ultrapassa e vai além da escala local, tem-se que a cidade se converte em uma das escalas de reflexão, de ação e de intervenção do planejamento. Uma intervenção que não necessariamente requer como produto um plano físico – isto é, um projeto de cidade, um desenho urbano –, mas sim a definição de tendências, de relações e de interações socioespaciais inter ou transescalares relativas à definição de centralidades, eixos de desenvolvimento e de crescimento, de áreas de preservação ambiental, de zonas de

recuperação e de expansão urbana para fins diversos, entre outras coisas. Interações, relações e tendências que ultrapassam, em muito, os limites físicos da cidade e de sua malha urbana. Ao passo que a cidade em si, por sua vez, define o limite da reflexão e de ação do urbanismo enquanto tal que, usualmente, demanda um produto concreto: um plano, um desenho, um projeto de cidade como resultado. Ao se ultrapassar a escala da cidade propriamente dita, o urbanismo, o desenho urbano e o paisagismo, que teriam por norte projetar o arranjo espacial dos volumes e dos vazios em interação com as vias de circulação e os ambientes naturais, não têm como dar conta dos processos socioespaciais mais gerais, que demandam um consumo crescente do espaço social para além do espaço construído (CARLOS, 2012; 2014). Processos estes que se constituem em objeto privilegiado de discussão e de reflexão de uma economia política do espaço social, bem como em um domínio de convergência de diferentes corpos disciplinares das Ciências Humanas e das Ciências Sociais Aplicadas.

Cabe notar que, no Brasil, o Urbanismo, como corpo disciplinar, encontra-se afeito aos cursos de Arquitetura e Urbanismo, ao passo que, na França, encontra-se no âmbito da Geografia, como Gestão do Território. Já o Planejamento Territorial, Urbano e Regional, por sua vez, embora praticamente destituído de uma graduação propriamente dita, à exceção da graduação da Universidade Federal do ABC (UFABC), perpassa a formação de diversos cursos de graduação e integra os currículos dos cursos de graduação em Geografia, Engenharia Ambiental, de Recursos Hídricos, de Transportes, etc., nos quais a ênfase maior estaria relacionada

às práticas de Planejamento e Gestão Territorial e não aos aspectos relacionados ao Desenho Urbano e Urbanístico.

Uma abordagem breve das ponderações de Rovati (2013, p. 33) conjugadas às de Limonad (2015) apontam para o fato de que

a. a confusão desses termos obscurece a existência de campos epistêmicos distintos (ROVATI, 2013);

b. o Planejamento integra diversas disciplinas (Economia, Geografia e Sociologia, entre outras) e está associado a decisões relativas à elaboração (ou encomenda) e gestão de planos, programas e projetos – não necessária, nem exclusivamente de natureza arquitetônica e/ou urbanística (ROVATI, 2013; LIMONAD, 2015);

c. o objeto e objetivo da ação e reflexão do Planejamento "é, antes de tudo, um processo social em desenvolvimento, cuja gestão no presente demanda a mediação de hipóteses sobre o seu futuro" (ROVATI, 2013, p. 33), ou seja, o Planejamento prescinde do projeto físico de um artefato ou edificação (LIMONAD, 2015).

d. o Urbanismo preocupa-se com a constituição edilícia da cidade (ROVATI, 2013, p. 33), que tem por base um plano e programa físico acabados (LIMONAD, 2015).

e. o Planejamento é um processo corrente relacionado à definição de metas, objetivos e parâmetros de desenvolvimento urbano e

> regional afeitos ao funcionamento e à transformação da organização social urbana (LIMONAD, 2015).

Cada campo de conhecimento possui diferentes corpos teóricos, os quais, por sua vez, possuem epistemologias próprias e conceitos-chave com o objetivo de explicar uma realidade a partir de um método que se constrói a partir da concepção de totalidade desse corpo teórico. Nenhuma corrente filosófica é suficiente em si, conforme Bachelard (1988), para dar conta da complexidade seja de um conceito, seja da realidade. Embora os campos do Urbanismo e do Planejamento se apresentem como complementares, possuem objetivos diversos e estão fundados em epistemologias de natureza diversa. Ignorar as diferenças e especificidades existentes entre o Planejamento e o Urbanismo faculta que nos cursos de graduação de diferentes formações o ensino de Planejamento Urbano, por vezes, se metamorfoseie em ensino de Urbanismo, mormente quando ministrado por arquitetos cuja formação em Planejamento Territorial ou Urbano e Regional se resume ao desenho urbano e às teorias urbanísticas.

Randolph (2013), igualmente, resgata diversos esforços realizados nos últimos 20 anos para sair desse lodaçal. Para tanto, retoma e discute as contribuições de Gunn (2002), Ribeiro (2002) e Randolph (2008; 2013), destacando que o primeiro se prende, em seu estudo, à dualidade Urbanismo-Planejamento prevalecente ao menos até os anos 1970, com uma forte hegemonia dos arquitetos. Essa hegemonia se rompe

apenas com a criação, em 1972, do Mestrado em Planejamento Urbano e Regional como subprograma da área de Engenharia de Produção junto à Coordenação de Programas de Pós-Graduação em Engenharia (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Na década de 1980, esse mestrado se transformou no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR). Foi, a partir de então, quando o Planejamento passou a ser compreendido dentro de uma abordagem interdisciplinar "com a presença de arquitetos, mas também de geógrafos, economistas, sociólogos, além de engenheiros, estatísticos, advogados e outros profissionais nos campos de estudos urbanos e regionais" (GUNN, 2002, p. 47).

Randolph (2013, p. 20) salienta, ainda, que, em uma comparação da história da emergência do Planejamento com a da Arquitetura e Urbanismo, é possível "reconhecer uma diferença significativa não apenas das práticas, mas também e principalmente das matrizes conceituais e metodológicas das investigações e das respectivas formas de envolvimento com as realidades de diferentes segmentos da sociedade e com órgãos de governo".

Limonad (2015) assinala que o urbanismo moderno surge com uma intenção precipuamente reformadora de higienizar e de sanear os ambientes malsãos nas cidades, cuja expansão estaria relacionada à transição demográfica europeia relacionada às duas primeiras revoluções industriais dos séculos XVIII e XIX. Esse urbanismo se propunha a higienizar e embelezar as cidades tomadas por hordas de trabalhadores liberados das relações tradicionais de produção. Muitas dessas propostas urbanísticas pouco se preocupavam com o que lhes antecedia ou sucedia. Porém, nem

tudo eram espinhos, uma vez que, em paralelo às propostas fiéis ao ideário e necessidades do capitalismo, encontravam-se as propostas dos urbanistas utópicos visionários do século XIX, como Howard, Unwin e Geddes (HALL, 2014, p. 4).

Já o Planejamento Urbano, Regional e Territorial, por sua vez,

> [...] demarca uma ruptura, ao atribuir ao Estado um protagonismo essencial na produção do espaço para garantir as condições gerais de reprodução para o capital. A sua origem tem por base a necessidade de intervenção do Estado na organização sócio-espacial de uma sociedade através da provisão de habitação popular, da organização da produção, da criação de frentes de trabalho, bem como políticas sociais de emprego e de renda já nas primeiras décadas do século XX, como por exemplo as políticas estatais na Rússia após a revolução de 1917, as frentes de trabalho na Itália de Mussolini a partir de 1922, as frentes de trabalho do *New Deal* norte-americano do governo Roosevelt após a crise de 1929, às quais se soma a experiência do *Tennessee Valley Authority*[1] (TVA), que se converteu em paradigma do planejamento regional (LIMONAD, 2015, p. 75).

É desta forma como a trajetória do Planejamento deve ser compreendida: no contexto da consolidação do Estado moderno do século XX

1. Ver o website do Tennessee Valley Authority, disponível em: http://www.tva.gov, acessado em 15 de janeiro de 2015.

nos países industrializados como uma estratégia de incrementar a racionalidade da sua atuação que esteve intimamente relacionada tanto às crises econômicas como às sociopolíticas decorrentes. Com isto, se refutam visões a-históricas ou psicológico-reducionistas que veem no Planejamento ou em sua "racionalidade" um traço característico universal da atuação humana ou de sua ação com respeito a fins. Logo, não há como concordar com Hudson (1979, p. 387) quando este identifica as ordens do rei Hamurabi da Babilônia de encravar as leis em pedra como planejamento.

A "intervenção" deliberada ("racional") do Estado moderno é obviamente um fenômeno muito mais antigo; uma intervenção regulatória talvez seja sua característica principal desde sua concepção inicial por Hobbes, Locke e Rousseau. É Santos (1996, p. 236) quem atribui a esses autores os três princípios da construção da regulação que representa um dos pilares do projeto da modernidade: o princípio de Estado pelo primeiro; o princípio do mercado pelo segundo; e o princípio da comunidade pelo último.

O que está sendo debatido desde os *jusnaturalistas*, os pensadores liberais e até os críticos-marxistas é a natureza desse Estado e de sua relação/intervenção com/em a "sociedade". Antecede, ainda, ao surgimento do Planejamento propriamente dito, o avanço de uma "gestão racional" dos negócios do Estado capitalista que pode ser identificado, nestes países, quando tomam corpo a profissionalização dos encarregados – transformando-os em "administradores" – e a burocratização (condicionamento

legal) dos processos administrativos (RANDOLPH, 1999). Portanto, mais do que uma simples "racionalização", o Planejamento pode ser entendido – em uma primeira aproximação – como uma "racionalização da racionalização", consoante Habermas (1983, 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".

Em termos mais concretos, diante das ameaças internas ao próprio sistema de mercado na crise de 1929-30, o projeto liberal dominante sofre uma adaptação (Keynes) que procura instalar mecanismos complementares de solução dos problemas socioeconômicos. A lógica (racional) da distribuição e alocação de recursos através dos mercados não parece ter uma capacidade de condução suficiente em sociedades e economias cada vez mais complexas; exige-se, portanto, uma atuação complementar e corretiva do próprio Estado (governo).

Já o planejamento brasileiro foi marcadamente influenciado, na sua origem em todos os três níveis de governo, pela abordagem "cepalina" dos anos 1960 que idealizava, através de reformas implementadas pelo Estado nacional, a superação das imensas desigualdades sociais e econômicas nos países latino-americanos. Essa intervenção pressupunha a existência e funcionamento de um sistema de planejamento compreensivo e integrado capaz de preparar e implementar os programas governamentais. Entretanto, já nas décadas de 1960 e 1970, verificou-se no Brasil e em

outros países da América Latina que a CEPAL havia superestimado a capacidade de atuação do Estado, ao mesmo tempo que subestimou o papel das forças do mercado.

Uma rápida recuperação de algumas fases da experiência brasileira das intervenções no meio urbano poderia, talvez, explicitar melhor o caráter instrumental do planejamento na sua interface com Estado, governo e política.

Primeiro, a partir de 1964, o governo federal procurou imprimir à máquina burocrática uma racionalidade econômico-administrativa de cunho empresarial que levou à cristalização de um enfoque setorial nas diversas agências públicas de vocação urbana. Depois, a partir de meados da década de 1970, a instalação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) junto ao Ministério de Planejamento, que apesar de seu maior prestígio e respaldo, não possuía poder institucional e político para influenciar as políticas dos poderosos órgãos setoriais. Sua posterior transformação no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), no âmbito do Ministério do Interior (MINTER), não conseguiu superar os constrangimentos estruturais de coordenação da política de desenvolvimento; e que, sem muito sucesso, tentou direcionar o ordenamento da rede urbana no país (vide o exemplar Programa de Cidades de Porte Médio, que contava com recursos do Banco Mundial). Nos últimos anos de sua existência, no início da década de 1980, funcionou como um fórum de debate dos grandes temas urbanos, privilegiando

a preparação de ações estratégicas tais como a gestão do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, que acabou não sendo aprovado pela Câmara dos Deputados até hoje.

Por conseguinte, ao final da década de 1970, o governo federal, como a maioria dos governos estaduais, começou a abandonar as tentativas compreensivas, racionais-globais e integradas de planejamento. Uma série de condicionantes econômicos e políticos levou à reorientação das propostas que desembocaram com o advento da Nova República (1985), na extinção do BNH (1986) e no abandono formal de qualquer veleidade de planejamento compreensivo em nível federal (com o saneamento e a produção da habitação distribuídos entre diferentes ministérios, sendo a política habitacional atomizada em inúmeras instituições etc.).

De uma maneira geral, a partir dos dispositivos da Constituição de 1988, surgiram esforços em torno do planejamento das cidades, resultando em novos "pactos" (territoriais) (RIBEIRO; CARDOSO, 1990; GRAZIA, 1990). Em nível municipal, as experiências recentes de governos municipais sob controle do Partido dos Trabalhadores (PT), que pretenderam ampliar a participação direta da comunidade através da incorporação de "conselhos populares" e entidades congêneres no processo decisório da administração pública, apresentaram, na opinião do Randolph (1999), uma certa falta de clareza sobre a melhor forma de proceder. Via de regra, houve uma defasagem entre o discurso inicial desses governos e sua atuação prática face às enormes demandas imediatas, falta de consenso e

a complexidades de implementação de mecanismos de participação direta (AZEVEDO, 1994, p. 244).

Neste sentido, atualmente, uma

> [...] explicitação mais aprofundada e detalhada dos diferentes períodos do planejamento urbano e regional esclarece como o planejamento (urbano e regional) se encontra cada vez mais distante de abordagens com referências a Arquitetura e Urbanismo. Não é que deixasse de contemplar as determinações físicas da vida; mas, se incorporam os conceitos de espaço e de território nas suas concepções e análises etc. como elemento fundante de uma visão totalizante de um planejamento comprometido com a transformação social. (RANDOLPH, 2015, p.20)

Por conseguinte, Limonad (2015) argumenta que, de forma diversa dos urbanistas, os planejadores possuem propósitos e abordagens mais amplas em termos sociais, econômicos e ambientais, indo ao encontro de Jacobs (1961) e Anselin e colaboradores (2011). Para Jacobs (1961), os arquitetos se importariam apenas com as edificações sem perceber contextos sociais mais amplos, nem as implicações sociais de seus projetos. Já Anselin e colaboradores (2011, p. 196 e seguintes) ressaltam que os arquitetos enfatizam usualmente o produto – isto é, o resultado –, e, portanto, tenderiam a ver com suspeita pesquisas e quaisquer agendas sociais subjacentes. Ao passo que os planejadores, dada a interdisciplinaridade da prática e reflexão, tenderiam a enfatizar múltiplas metas e critérios, bem como um processo analítico e colaborativo na aplicação do desenho urbano.

Para Limonad (2001, pp. 1-2), essa indiferenciação do planejamento com o urbanismo igualmente obstaculiza as diferenças nas leituras e interpretações do espaço, em termos da escala e significação dos fenômenos, lembrando que se "[...] a capacidade de leitura do espaço e da paisagem e a decomposição de seus elementos é essencial para os arquitetos e urbanistas para com seus planos propor e viabilizar a sua intervenção" para recompô-los e povoá-los "com 'obras' arquitetônicas e urbanísticas, como meio de conferir significado a um lugar"; para os geógrafos, assim como para outras categorias e campos do conhecimento, interessam a leitura e a compreensão do espaço em sua totalidade social, econômica e física, seja como paisagem seja como espaço social, pois o que lhes interessa não é, necessariamente,

> [...] transformar [o espaço], mas preservá-lo, compreendê-lo e trabalhar sua organização. [...Têm-se], assim, leituras distintas que além do mais operam em escalas contrapostas - enquanto o geógrafo aprende a ler e pensar o espaço da menor escala para a maior escala (do regional - territorial para o local) os arquitetos partem da macro-escala (a casa) para a escala local e regional. (LIMONAD, 2001, p. 2)

Limonad (2015) elabora um esquema heurístico das modalidades de planejamento e urbanismo no qual se evidenciam as diferentes matrizes teóricas do planejamento e do urbanismo, com destaque para a ênfase de arquitetos e urbanistas da forma urbana do plano e seu quase alheamento das lógicas processual e analítica-conceitual, domínios do Planejamento Urbano e Regional (primeira e segunda colunas do esquema a seguir).

	ANALÍTICO-CONCEITUAL	PROCESSUAL	FORMA URBANA / DO PLANO
LÓGICA DA ANALÍTICO-CONCEITUAL	Socialismo Científico (Howard, Soria y Mata, Cerdà, Geddes, Sitte, Garnier)	Cidades-Jardim (Howard) Cidade Linear (Soria y Mata) Cidade Verde (Cerdà) Cidade-Região (Geddes) Cidade Industrial (Garnier)	
	Escola de Chicago Teorias da Modernização, Marginalidade Social e Desenvolvimento		Planos de Renovação Urbana e Remoção de Favelas
	Justiça Social (Harvey, Brenner) Apropriação Social (Lefebvre, Internacional Situacionista)	Planejamento: Insurgente (Friedman) Subversivo (Randolph) Contraplanejamento (Lefebvre)	
LÓGICA PROCESSUAL	Teoria Ação Comunicativa (Habermas) Teoria da Estruturação Social (Giddens)	Colaborativo (Healey) Transacional (Forester) Cidade Justa (Fainstein) Ativista (Sager)	Urbanismo participativo: Projeto como resultado da interação arquitetos-urbanistas e comunidades envolvidas (arquitetos sem fronteiras, *Project for Public Spaces*)
		Advocacy Planning (Davidoff)	
		Racional-Compreensivo Incremental (Lindblom) Matriz Mista (Etzioni) Decisão Centralizada (Faludi)	regulação pelo ESTADO e pelo MERCADO Planejamento Estratégico
LÓGICA DA FORMA URBANA	incorpora preocupação socioambiental, amenidades e participação social (limitada)		Urbanismo Catalão *New Urbanism* Libertário (*New Right:*) Cidades inteligentes Cidades sustentáveis
	ênfase no Desenho e na Forma Urbana		Higienismo *City Beautiful* Carta de Atenas Urbanismo Modernista (*Blueprint planning*) Planejamento Paisagístico

Campo de Conhecimento Multi-Inter disciplinar	Campo Disciplinar Arquitetura e Urbanismo

TOMADA DE DECISÃO	PLANO	HORIZONTE TEMPORAL
Definido a priori De cima para baixo	PLANO Produto Elástico Flexível	Definido *a priori* pelo arquiteto-urbanista, por contrato
	PLANO= FIM EM SI Produto acabado	
Perspectiva: apropriação social do espaço propostas e ação de baixo para cima a partir da atuação dos movimentos sociais	Intervenções no espaço público Ações sobre os Bens Comuns Intencionalidades diversas (*Slow City*, Agricultura Urbana, Ocupações Urbanas etc.)	Sem horizonte temporal
Solução negociada entre os diferentes atores (movimentos sociais, Estado, instituições)	Proposta aberta, instrumento de transformação social, processo espaço-temporal com resultado indefinido	Indefinido
Solução negociada entre as representações institucionais e o Estado	Plano é uma mediação, resultado de uma negociação	Depende da decisão tomada
Planejadores definem os meios. Políticos definem os fins. Tomada de decisão resulta de ajustes contínuos durante a execução do plano.	Plano é uma mediação para facilitar tomada de decisão pelos políticos e atores sociais de peso. Definição de Diretrizes Gerais	Definido pelo Estado ou Contrato Médio e Longo Prazo
Regulado pelo MERCADO Apropriação e Participação social limitadas Competitividade global e oportunidades de investimento	PLANO = FIM EM SI definido pelo MERCADO Renovação de áreas urbanas degradadas	Curto a Médio Prazo
Contratação com fim definido: propostas personalizadas. Arquiteto-Urbanista atua como Demiurgo	Plano = projeto urbano detalhado Obra estática de autor PROPOSTA FECHADA Apropriação social limitada	EXECUÇÃO DO PROJETO

Quadro I: Esquema das Modalidades de Planejamento e de Urbanismo

Reelaborado a partir de Limonad (2015).

Todavia, mesmo se isto ainda não tenha ficado claro na apresentação mais "isenta" do Planejamento como instrumental racionalizador, em sua expressão capitalista o Planejamento possui um lado sombrio (FLYVBJERG, 1996; YIFTACHEL, 1998). E, em consonância com Lefebvre (1969; 1991), o Planejamento cabe ser entendido como uma estratégia que mistura valores ideológicos e crenças com a racionalidade. Crenças e valores não necessariamente voltados para promover a justiça social e o bem comum. Como assinala Talen (2011, p. 211), "os planejadores, também, têm bastante sangue em suas mãos", principalmente quando se trata de associar o Planejamento a projetos urbanísticos para explorar o design e as edificações de arquitetos icônicos em planos que atendam aos interesses hegemônicos em enclaves estrelares de luxo, de onde os "abjetos, profanos e sujos são sistematicamente excluídos" (BANERJEE, 2011, p. 208).

Em suma, a partir do exposto até aqui de forma sucinta, temos que a falta de uma identidade disciplinar do Planejamento o aproxima de outros campos disciplinares e de conhecimento, o que converge para a proposição de que "um mal dos campos de conhecimento mais recentes é sua superposição e mistura com outros campos disciplinares, por vezes confundindo-se com aqueles que lhe são mais próximos" (QUAINI, 1979). Para Limonad (2015), essa identidade disciplinar incerta conduz não somente a uma confusão entre o Planejamento e o Urbanismo, mas a um entrelaçamento com a ciência política, a gestão pública e outros domínios disciplinares com uma tendência a reproduzir fronteiras analíticas alheias, o que limita

sua capacidade de desenvolver uma reflexão explicativa e analítica ampliada em relação às práticas espaciais (GUALINI, 2005).

Ribeiro (2002, p. 64 e seguintes) aponta nessa direção ao discutir os desafios à formação de profissionais por entender que o reconhecimento da natureza dos desafios do trabalho inter e transdisciplinar pode estimular a busca pelos cursos reunidos na área de uma "ampla interlocução com outros departamentos e instituições, tais como aqueles dedicados à filosofia, às artes, ao direito e ao conhecimento geohistórico" (RIBEIRO, 2002, p. 68). E, observa, ainda, que "a carência de uma reflexão consistente do ensino (de planejamento) é portadora de riscos da sua rápida redução a formas, mais ou menos sofisticadas, de treinamento, especialmente em áreas inter- e transdisciplinares, como é o caso do planejamento urbano e regional" (RIBEIRO, 2002, p. 65).

Para Randolph (2013, p. 21), uma "reflexão consistente" para enfrentar esse risco de redução não caberia se realizar apenas mediante pautas temáticas com a "mobilização" de diferentes disciplinas. Aponta, nesse sentido, para o alerta de que "a organização apenas temática da produção de conhecimento restringe o intercâmbio acadêmico e cria a imagem de que a formação acontece pelo acompanhamento arguto de mudanças superficiais" (RIBEIRO, 2002, p. 67) de todo tipo. A argumentação de Ribeiro (2002) explicita claramente que a transmissão do conhecimento, em áreas inter e transdisciplinares, demanda uma reflexão cuidadosa de visões de mundo, bem como a atenção e observação de mudanças culturais.

Para Randolph (2013, p. 21), é nesse sentido que caberia uma reflexão do Planejamento posta sobre a interdisciplinaridade. Uma vez que esta se encontra inserida em controvérsias fundamentadas em diferentes visões do mundo. O autor observa, ainda, que "não existe nenhuma unanimidade em relação à compreensão da interdisciplinaridade ou, como alguns autores preferem, daquilo que caracteriza a investigação interdisciplinar" (RANDOLPH, 2013, p. 21).

Enfim, Randolph (2013, p. 29), após um extenso apanhado sobre a área, lembra que

> tanto pelos objetos e temáticas de pesquisa, quanto pelos problemas e preocupações de reflexão trabalhados no Planejamento Urbano e Regional e em Arquitetura e Urbanismo, essas duas áreas ocupam uma certa "centralidade" dentro da ANPUR – ao lado de outras como a Geografia, por exemplo - à medida que se preocupam com a construção do espaço social (nas suas diferentes escalas) e das suas representações. (RANDOLPH, 2013, p. 29)

Vislumbramos, assim, com base em Randolph (2013, p. 29), um possível caminho de trabalho e discussão para conformação de uma coerência não necessariamente analítica, mas epistemológica do campo do Planejamento, Urbano, Regional e Territorial. Coerência essa que poderia emergir a partir de um diálogo entre as diferentes abordagens disciplinares e interdisciplinares, sem necessariamente se chegar a determinar temáticas ou objetos, mas buscando indicar abordagens e caminhos para o ensino

e pesquisa interdisciplinares de planejamento que privilegiem a heterogeneidade e a possibilidade de cada um dever e poder encontrar o seu lugar particular dentro de alguma comunalidade "universal". Esse diálogo, quiçá, permitiria ao campo do planejamento alcançar alguma "unidade na diversidade" no mais alto – e ao mesmo tempo básico – nível epistemológico da interdisciplinaridade.

Na última década, houve vários esforços nessa direção em que a ANPUR teve um papel importante (e que não pode ser detalhado aqui), com destaque para a definição da interdisciplinaridade como grande meta para o aperfeiçoamento do campo do Planejamento Urbano e Regional. Em conformidade ao que reza a Comissão Nacional Especial, constituída em 2012 para acompanhar a implantação do Plano Nacional de Pós-graduação (PNPG) 2011-2020 e coordenar a elaboração da Agenda Nacional de Pesquisa em seu relatório de 2013, tem-se que:

> A oferta de cursos de pós-graduação interdisciplinares reflete a intencionalidade de integrar diferentes campos de conhecimento na forma de novos corpos intelectualmente coerentes, o que exige profundo domínio de questões epistemológicas e metodológicas. É condição necessária para isto o refinamento da compreensão da Interdisciplinaridade e da Multidisciplinaridade por parte da comunidade de Ciência, Tecnologia e Inovação, a objetividade nas definições e critérios de enquadramento de cursos e o aprofundamento desta visão na formação de recursos humanos nos níveis da graduação e da

> pós-graduação. Desta forma, seriam refinados os processos de enquadramento, avaliação e permanência dos cursos na área interdisciplinar (COMISSÃO ESPECIAL DE ACOMPANHAMENTO DO PNPG 2011-2020, 2013, p. 15).

Na perspectiva da temática da inter- e multidisciplinaridade, em consonância ao referido relatório, recomenda-se, entre outros pontos:

- a continuidade da realização de encontros científicos sobre as temáticas da interdisciplinaridade e da multidisciplinaridade no âmbito da CAPES; e
- a realização de concursos públicos para a seleção de docentes nas Instituições de Educação Superior sem as exigências de graus acadêmicos num campo disciplinar restrito (COMISSÃO, 2013, p. 17).

Neste sentido, a Comissão formulou propostas em nível nacional que já haviam sido apresentadas, em 2002, por Ribeiro para a ANPUR e a seus associados e filiados que, apesar dos avanços logrados nestes quase vinte anos, seguem atuais.

Como já naquela época, a atenção estava mais voltada à caraterística interdisciplinar da área e a questões do seu campo epistemológico-metodológico. Propõe-se aqui dar continuidade

- ao diálogo sobre interdisciplinaridade entre os membros da ANPUR em relação ao seu posicionamento epistemológico;

- à realização de eventos, com outras associações científicas, dedicados ao debate dos desafios do ensino em áreas inter- e transdisciplinares e voltados à reflexão do perfil do profissional formado pela área;
- à organização de seminário sobre a crise paradigmática nas ciências sociais, em seus vínculos com a área do Planejamento Urbano e Regional e da realização de mapeamento dedicado à identificação das principais referências teóricas da área e do processo de renovação/ superação de matrizes teóricas;
- à discussão sobre as mais recentes transformações na subárea de Planejamento Urbano e Regional em relação a campos de ação, ensino e pesquisa dos programas pós-doutoral e do exame dos efetivos frutos da pesquisa para as práticas didáticas;

Vê-se que, da mesma forma como essas propostas, os desafios também seguem atuais e se deslocam para uma maior explicitação da interdisciplinaridade e das práticas de investigações (interdisciplinares) correspondentes. As propostas aqui brevemente indicadas mostram um longo caminho a trilhar e muito trabalho pela frente.

REFERÊNCIAS

ALLMENDINGER, P. (2009 [2002]). Planning Theory. London: Palgrave-Macmillan.

ANSELIN, L.; NASAR, J. L.; TALEN, E. (2011). Where Do Planners Belong? Assessing the Relationship between Planning and Design in American Universities. *Journal of Planning Education and Research*, 31(2), pp. 196–207. DOI: https://doi.org/10.1177/0739456X11402356.

AZEVEDO S. (1994). Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. *In:* DINIZ, E.; LOPES, J. S. L.; PRANDI, R. (org.). O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, Estado e cidadania no curso dos anos 90. São Paulo: ANPOCS, HUCITEC, pp. 244-270

BACHELARD, G. (1988). A Dialética da Duração. São Paulo: Ática, 1988.

BANERJEE, T. (2011). Response to "Commentary: Is Urban Design Still Urban Planning?": Whither Urban Design? Inside or Outside Planning? *Journal of Planning Education and Research,* v. 31, n. 2, pp. 208–210. DOI: https://doi.org/10.1177/0739456X11403275

BRENNER, N.; MARCUSE, P; MAYER, M. et al. (2012). Cities for people, not for profit. New York: Routledge.

CARLOS, A. F. A. (2012). A produção da metrópole o novo sentido do solo urbano na acumulação do capital. *In:* RIBEIRO, A.C.T.; LIMONAD, E.; GUSMÃO, P.P. (Org.). Desafios ao planejamento. Rio de Janeiro: Letra Capital, pp. 43-56. Disponível em: http://anpur.org.br/project/desafios-ao-planejamento/. Acesso em 15 dez. 2020.

CARLOS, A. F. A. (2014). A lógica do planejamento versus a dialética do mundo. *In:* LIMONAD, E.; CASTRO, E. (Org.). Um novo planejamento para um novo Brasil? Rio de Janeiro: Letra Capital, pp. 25-39. Disponível em: http://anpur.org.br/project/um-novo-planejamento-para-um-novo-brasil/. Acesso em 15 dez. 2020.

COMISSÃO ESPECIAL DE ACOMPANHAMENTO DO PNPG 2011-2020 (2013). Relatório Final 2013. Brasília: CAPES, novembro.

DAVIDOFF, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 31, n. 4, pp. 331-338. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944366508978187. Acesso em 15 dez. 2020.

ETZIONI, A. (1967). Mixed Scanning: A third approach to decision-making. *Public Administration Review*, v. 27, n. 5, pp. 385-392. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/973394. Acessado em 15 dez. 2020.

FAINSTEIN, S. (2000). New Directions in Planning. *Urban Affairs Review*, v. 35, n. 4, pp. 451-478, March. DOI: https://doi.org/10.1177/107808740003500401

FALUDI, A. (1987). A Decision-centred View of Environmental Planning. Oxford: Pergamon Press.

FALUDI, A. (ed.) (1973). A Reader in Planning Theory. Oxford: Pergamon Press, pp. 1-10.

FLYVBJERG, B. (1996). The Dark Side of Planning: Rationality and Realrationalitat. *In:* MANDELBAUM, S.; MAZZA, S.; BURCHELL, R. (ed.) Explorations in Planning Theory. New Brunswick: Transactions.

FORESTER, J. (1980). Critical Theory and Planning Practice. *Journal of the American Planning Association*, v. 46, n. 3, pp. 275-286, 1980. DOI: https://doi.org/10.1080/01944368008977043

FRIEDMAN, J. (2011). The Transactive Style of Planning. (From Retracking America - 1973). *In:* FRIEDMAN, J. Insurgencies: Essays in Planning Theory. London: Routledge /RTPI, pp. 15-28.

FRIEDMAN, M. (2014). Capitalismo e Liberdade. São Paulo: LTC.

FULTON, W. (1996). The New Urbanism challenges conventional planning. *Land Lines*, v. 8, n. 5, September 1996. Disponível em: http://www.lincolninst.edu/pubs/508_The-New-Urbanism-Challenges-Conventional-Planning. Acesso em 10 jan. 2015.

GIDDENS, A. (1989). A Constituição da Sociedade. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

GRAZIA, G. (org.) (1990). Plano Diretor: instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: FASE.

GUALINI, E. (2005). The Power of Planning: spaces of control and transformation. *disP*, n. 161 pp. 82-83, Feb.

GUNN, P. (2002). Retratando os avaliados nas áreas básicas da CAPES em 2001. A pesquisa nos programas de pós-graduação segundo uma "área ANPUR". *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 4, n. 1/2, pp. 45-61, 2002. DOI: https://doi.org/10.22296/2317-1529.2002v4n1-2p45

HABERMAS, J. (1983). Técnica e ciência enquanto "ideologia". *In:* Os Pensadores - Benjamin, Habermas, Horkheimer, Adorno. São Paulo: Abril Cultural, pp. 313-343.

HABERMAS, J. (1984). The theory of communicative action. Boston: Beacon.

HALL, P. (2014 [1988]). Cities of Tomorrow. Chichester: John Wiley & Sons Blackwell.

HALL, P.; TEWDWR-JONES, M. (2002). Urban and Regional Planning. London: Routledge.

HARVEY, D. (1989). A condição pós-moderna. São Paulo: Loyola.

HAYEK, F. A. (2010 [1944]). O Caminho da Servidão. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil.

HEALEY, P. (1992). Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. *Town Planning Review*, v. 63, n. 2, pp. 143-162, 1992. DOI: https://doi.org/10.1068/b230217

HEBBERT, M. (2006). Town planning versus *urbanismo. Planning Perspectives*, v. 21, pp. 222-251, July 2006. DOI: https://doi.org/10.1080/02665430600731153

HUDSON, B.M. (1979). Comparison of current planning theories: Counterparts and contradictions. *American Planning Association Journal,* pp. 387-398, oct.

JACOBS, J. (1961). The death and life of great American cities. New York: A. A. Knopf, Random House.

LEFEBVRE, H. (1969). O direito à cidade. São Paulo: Documentos.

LEFEBVRE, H. (1991). The Production of Space. London: Blackwell.

LIMONAD, E. (2001). Espaço e Tempo na Arquitetura e Urbanismo: algumas questões de método. *In:* VII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, Salvador. Historiografia da Cidade e do Urbanismo - Balanço da Produção Recente e Desafios Atuais. Anais.... Salvador: ANPUR-UFBA, 2002. v. 1. pp. 1-25.

LIMONAD, E. (2015). Muito além do jardim: planejamento ou urbanismo, do que estamos falando?. *In:* COSTA, G. M., COSTA, H. S. M., MONTE-MÓR, R. L. M. (org.). Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: C/Arte, v. 1, pp. 71-102.

LINDBLOM, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review,* v. 19, n.2, pp. 79-88, Spring 1959. Disponível em Stable URL: http://www.jstor.org/stable/973677. Acessado: 15/02/2021.

MARICATO, E. (2000). As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. *In:* ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Vozes, pp. 121-192.

QUAINI, M. (1979). Marxismo e Geografia. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

RANDOLPH, R. (1999). O Planejamento Comunicativo entre as Perspectivas Comunitarista e Liberal: há uma "terceira via" de integração social? *Cadernos IPPUR,* Rio de Janeiro, Ano XIII, n.1, pp. 83-108.

RANDOLPH, R. (2008). Do planejamento colaborativo ao planejamento "subversivo" - reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Scripta Nova, Revista eletrônica de geografia y ciências sociales*, v. XI, 245 (17), 2008. Disponível em: http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24517.htm. Acessado em 15 dez. 2020.

RANDOLPH, R. (2013). Em busca de uma agenda para o planejamento urbano e regional - uma homenagem a Ana Clara Torres Ribeiro. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 15, pp. 11-31. DOI: https://doi.org/10.22296/2317-1529.2013v15n1p11

RIBEIRO, A. C. T. O ensino do planejamento urbano e regional – propostas à ANPUR. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 4, n. 1/2, pp. 63-73. DOI: https://doi.org/10.22296/2317-1529.2002v4n1-2

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (1990). Plano Diretor e gestão democrática da cidade. *Revista de Administração Municipal*, v. 27, n. 196, pp. 8-20, jul/set.

ROVATI, J. F. (2013). Urbanismo versus Planejamento Urbano? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 15, pp. 33-58, 2013. DOI: https://doi.org/10.22296/2317-1529.2013v15n1p33

SANTOS, B. S. (1996). Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez.

SANYAL, B. (2000). Planning's Three Challenges. *In:* RODWIN, L.; SANYAL, B. The Profession of City Planning. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research, pp. 312-333.

SORENSEN, A. D.; DAY, R. A. (1981) Libertarian Planning. *The Town Planning Review*, v. 52, n. 4, pp. 390-402, October 1981. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/40103494. Acessado em 15 jan. 2015.

TALEN, E. (2011). Response to "Commentary: Is Urban Design Still Urban Planning?". *Journal of Planning Education and Research*, v. 31, n. 2, pp. 211–212. DOI: https://doi.org/10.1177/0739456X11403274

TEWDWR-JONES, M. (2005). The Planning Polity. London: Routledge.

VILLAÇA, F. (1999). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In:* DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP, pp. 169-243.

YIFTACHEL, O. (1998). Planning and Social Control: Exploring the Dark Side. *Journal of Planning Literature,* v. 12, n. 4, pp. 395-406, May-1998. DOI: https://doi.org/10.1177%2F088541229801200401.

PESQUISA, EXTENSÃO E EDUCAÇÃO NO CAMPO DO PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

UM CONVITE AO DIÁLOGO[1]

Geraldo Magela Costa

1. Este texto integra os resultados de projeto de produtividade em pesquisa (CNPq) denominado "Universidade e planejamento territorial: a relevância da teoria crítica para a educação e a prática em planejamento".

APRESENTADO AS QUESTÕES

Venho publicando pelo menos desde 2008[2] reflexões sobre questões relacionadas ao ensino, pesquisa e extensão no campo do Planejamento Urbano e Regional assentadas tanto na teoria quanto na prática. Daí minha opção, neste texto, por realizar um depoimento sobre esta vivência, que será uma espécie de resgate seletivo e comentado sobre tais reflexões. Ao final deste exercício, procurarei fazer algumas considerações pensando especialmente que este ensaio é parte de um conjunto de contribuições sobre as mesmas questões. Adiantando, tais propostas dizem respeito a uma chamada/convite ao diálogo em formato ainda a ser definido, mas que requer tempo. Tais diálogos falam essencialmente sobre o que entendemos como formação (educação) nesse nosso campo de atuação e de reflexão teórica, o que, de fato, significa entrar nas questões do ensino, da pesquisa e da extensão. Enfim, a proposta é a de pensar a questão do planejamento em sua relação (inserção na) com a universidade.

Quais atividades temos praticado enquanto docentes em cursos de áreas diversas do conhecimento, mas que se inserem de forma abrangente no campo inter(trans)disciplinar do Planejamento Urbano e Regional? Afinal, como professores e pesquisadores de programas de pós-graduação filiados à ANPUR, estamos todos atuando criticamente neste campo do conhecimento, que está inserido nas áreas de Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas.

---

2. Ver Costa (2008); Monte-Mór, Costa, Costa e Melo (2016); Costa (2013); Costa e Melo (2012); Costa e Néder (2018).

Falar de ensino, pesquisa e extensão neste amplo campo de conhecimento e ação, que é o Planejamento Urbano e Regional, não é tarefa fácil. Entender os objetos e os sujeitos do planejamento significa entrar na análise da totalidade social e de sua expressão espacial, que é o espaço socialmente produzido nos termos de Lefebvre (1993). Envolve, portanto, o conhecimento da sociedade, o que significa entrar em abordagens diversas, de vários campos disciplinares, como o da Geografia, da Economia, da Arquitetura e Urbanismo, da Engenharia, da Sociologia, da Ciência Política, chegando à Filosofia e sua crítica – a exemplo da noção de metafilosofia (LEFEBVRE, 2016); enfim, requer abordagem inter(trans) disciplinar, o que, em última instância, implica imergir em teorias e epistemologias diversas.

Dito isto, penso que o primeiro passo a ser dado nessa proposta de reflexões sobre ensino, pesquisa e extensão em Planejamento Urbano e Regional diz respeito ao que expressamos acima como entendimento dos objetos e dos sujeitos neste campo do conhecimento. Ou seja, devemos entrar inicialmente nos questionamentos teóricos, epistemológicos e mesmo ontológicos, que, por sua vez, nos permitiriam avançar nesta ideia de entendimento e de aproximação com a "realidade", com o mundo real – no nosso caso, com a realidade socioespacial no capitalismo periférico. Significa, portanto, rever as diversas abordagens na história e, no caso de nosso objeto/sujeito, começar talvez com abordagens positivistas, passando pela crítica marxista (especialmente, da economia política urbana) para

chegarmos aos pós-estruturalismos e sua relação com a crítica decolonial[3].

Para além disso, no entanto, o entendimento do que pode ser denominado por problemática socioespacial não pode prescindir da aproximação com a prática da vida cotidiana e com o outro, o que já introduz mais um conjunto de complexidades. Pensando no planejamento e sua prática, estamos nos referindo especialmente à questão da participação que, entendo, deve ser praticada nos termos do "planejamento como mobilização social" (FRIEDMANN, 1987). Aqui, abre-se uma primeira aproximação com o que na universidade brasileira é apreendido por indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Isto é, entender e praticar a mobilização social no Planejamento Urbano e Regional nos remete ao que se pode pensar sobre o significado de formação para o planejamento – ou de educação para o planejamento. Escrevo "para o planejamento" como uma forma de mostrar a diferença do que em língua inglesa é chamado de *planning education* que, penso, poderia ser traduzido como algo do tipo "educação (ou ensino) em planejamento". Com esta observação, já estou adiantando o que pretendo fazer como parte das reflexões neste ensaio: problematizar o significado de *planning education.*

Por fim, a questão da aproximação entre teoria e prática que, conforme a indissociabilidade inerente à atuação da/na universidade acima

3. Não será possível realizar uma abordagem aprofundada a respeito dessas questões no espaço deste ensaio. Um texto que considero relevante sobre tais questões é o de Topalov (1988). Ver também Costa (2015).

mencionada, nos convida a pensar sobre a noção de extensão. Em outras palavras, a complexidade que envolve o campo do conhecimento do Planejamento Urbano e Regional requer pensar ensino e pesquisa associados à extensão, aqui entendida não como "transferência do conhecimento", uma ideia "recorrente na trajetória da extensão", segundo Fraga (2017, p. 411), e que, de acordo com Freire (2013), significa "invasão cultural". Mas, sim, "extensão" como uma possível ecologia de saberes (SOUSA SANTOS, 2007, p. 32) a partir da crítica da ciência moderna, ou o que Thiollent (2002, p. 2 *apud* FRAGA, 2017, p. 413)[4] denomina por "construção social do conhecimento". Com isto, estamos também nos aproximando da crítica decolonial, especialmente aquela de Quijano (2007) com sua ideia original de colonialidade do saber e de formas de superá-la.

Não será possível neste pequeno ensaio esgotar tudo o que foi acima exposto sobre o campo de conhecimento do Planejamento Urbano e Regional. Reconheço que será uma reflexão incompleta. Daí o convite ao necessário diálogo expresso no título. A reflexão que pretendo aqui fazer busca aproximações e será dividida em três partes. Na primeira, procuro abordar o que entendo por objetos e sujeitos do Planejamento Urbano e Regional, ou seja, por problemática associada ao espaço socialmente produzido. Na segunda parte, resgato de forma sintética os

4. THIOLLENT, M. J. M. Construção do conhecimento e metodologia da extensão. Cronos, Natal-RN, v. 3, n. 2, pp. 65-71, jul./dez. 2002.

princípios e a prática do planejamento urbano institucionalizado no Brasil. Na terceira parte, introduzo a questão central do ensaio falando sobre educação, pesquisa e extensão no campo do conhecimento do planejamento urbano. Finalmente, na quarta parte, relato e avalio os resultados de uma experiência de planejamento urbano/metropolitano desenvolvida na forma de atividade e extensão por professores e alunos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) no período de 2009 a 2019. Trata-se de uma experiência que, ao final de sua avaliação, traz contribuições para o diálogo sobre ensino, pesquisa e extensão em Planejamento Urbano e Regional (metropolitano, neste caso), assim como para reflexões sobre o significado de educação para o planejamento, especialmente no Brasil, e de forma geral, espero, para o contexto do capitalismo periférico.

Como mencionei acima, já tenho escrito há um tempo sobre as questões aqui levantadas. Portanto, vou considerar que, neste ensaio, caberá a ideia de remeter a publicações anteriores sobre a temática, inclusive usando a narrativa em primeira pessoa.

A PROBLEMÁTICA URBANA BRASILEIRA:
OBJETOS E SUJEITOS

Começo com uma reflexão feita em artigo anterior (COSTA, 2013) no qual discuto a questão da aproximação entre teoria e prática, incluindo nesta

as práticas heterônomas por meio do planejamento urbano. As reflexões levam ao questionamento sobre a (im)possibilidade de as teorias e epistemologias à nossa disposição darem conta de promover a aproximação com a realidade e, por decorrência, com a problemática socioespacial. Recorro à contribuição de Lefebvre (1999) em sua discussão sobre o campo cego, em que este autor dá continuidade às suas reflexões sobre a fase crítica na produção do conhecimento sobre o urbano e a urbanização no capitalismo. Inicialmente, o autor nos diz que sua obra *A revolução urbana* tenta responder à interrogação sobre "o que se passa durante a *fase crítica*" na análise da problemática urbana (p. 27). Mais à frente, Lefebvre associa esta fase crítica a um campo cego e se pergunta: "Em que consiste tal cegueira?" e responde: "No fato de olharmos atentamente o campo novo – o urbano – vendo-o, porém, com os olhos, com os conceitos, formados pela prática e teoria da industrialização com um pensamento analítico fragmentário e especializado no curso desse período industrial, logo, *redutor* da realidade em formação" (p. 38, destaque do autor). Ou seja, o autor, já em 1970, nos mostrava a necessidade de outros olhares e conceitos para buscar a aproximação com o que se pode entender como o mundo real. Lá se vão pelo menos 50 anos desde então. No entanto, é preciso entender que o campo cego é móvel no tempo e no espaço. O mundo está em constante transformação: novos aportes teóricos surgem, novas práticas sociais ocorrem, novos olhares são apresentados a todo momento, significando que a fase crítica e o campo cego continuam, assim como continua a nossa cegueira, mesmo que parcial. "O arquiteto e o urbanista examinam a caixa preta [do campo cego]. Eles

também sabem o que nela entra. Surpreendem-se com o que dela sai. Não sabem o que nela se passa" (p. 37). Penso que nossa tentativa de adentrar a caixa preta passa pela teoria crítica e a prática, assim como propõe e escreve o próprio Lefebvre. Minha opção neste ensaio foi a de pensar tais possíveis alternativas, tendo como suporte teórico-crítico o pensamento desse autor na conexão entre a utopia expressa em *A revolução urbana* (LEFEBVRE, 1999) e a busca pela aproximação com a concretude do mundo real em *A produção do espaço* (LEFEBVRE, 1993).

Há um bom tempo que se observa tentativas de encontrar pilares teóricos que permitam a aproximação com a realidade socioespacial no capitalismo periférico, em geral, e com a problemática urbana e regional, em particular, fundamentadas tanto no marxismo, quanto na observação empírico-histórica do processo de urbanização. Em artigo que considero referencial para a discussão desta questão, Topalov (1988)[5], ao revisitar o momento da ruptura promovida pela experiência francesa de sociologia urbana por meio de um certo marxismo estruturalista francês do fim dos anos 1960, escreve: "Em resumo, a cidade não é mais definida como um dado da natureza, um conjunto de mecanismos de mercado, um objeto de planejamento ou uma cultura: é o produto da estrutura social em sua totalidade, ao mesmo tempo o resultado e o desafio (enjeu) das contradições de classe" . E continua:

5. Texto apresentado no Seminário "La investigación urbana en América Latina: camiños recorridos y por recorrer", Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito, Equador, 1987.

> Não se pode considerar separadamente os agentes econômicos privados e a ação pública. Não se pode isolar a técnica da política, nem a política dos movimentos sociais. Esta abordagem implica abolição das fronteiras entre disciplinas acadêmicas, e a nova pesquisa urbana vai efetivamente mobilizar sociólogos e economistas, juristas e arquitetos (p. 12).

Alguém poderia sugerir que tudo isto já esteja ultrapassado por meio de abordagens pós-estruturalistas, da teoria crítica e, talvez, decoloniais. Sim, é preciso avançar no entendimento do que é a problemática socioespacial, especialmente no capitalismo periférico. O próprio Topalov (1988), no mesmo artigo, já chamava a atenção para o que teria sido "esquecido" (novos objetos, nas palavras do autor) naquela abordagem marxista estruturalista iniciada nos anos 1960: a dimensão histórica, especialmente das crises do capitalismo; a questão do político; a questão dos poderes; e a questão das práticas. Acrescento as questões da cultura, da dimensão espacial e da relação entre espaço construído e natureza, do processo urbano no capitalismo. Não se trata de abandonar aquela perspectiva marxista estruturalista, mas de alargar e aprofundar o campo de visão sem desconsiderar a crítica necessária, o que também está no final do texto de Topalov (1988): "...os desenvolvimentos em curso [fins dos anos 1980] são também fruto de um exame crítico dos resultados obtidos pela via dos enfoques estruturalistas e marxistas, de uma tentativa de ultrapassar seus limites preservando ao mesmo tempo os conhecimentos adquiridos" (p. 23).

Prefiro usar o termo "transcender" ao invés de "ultrapassar" e, com isto, me aproximar de Lefebvre (1993) em sua seminal contribuição em *A produção do espaço* acima já mencionada. "Se espaço é um produto, [em] nosso conhecimento sobre ele deve ser esperado reproduzir e explicar o [seu] processo de produção. O 'objeto' de interesse deve mudar de *coisas no espaço* para a real *produção do espaço* (...)" (pp. 36-37, destaques do autor). Trata-se de "um movimento de produtos (quer seja em geral ou em particular, descrito ou enumerado) para *produção"* (p. 26, destaque do autor), o que introduz a produção do espaço como um processo. Observando a transformação do espaço de absoluto para o espaço abstrato do capital e suas contradições, Lefebvre, por meio do método da transdução – reflexão sobre o objeto possível – avança para o conceito de espaço diferencial, que nasce das reações a essas contradições, abrindo diálogo com suas próprias reflexões em *A revolução urbana* sobre como adentrar a caixa preta em termos tanto teóricos quanto sobre as possibilidades de realização de uma utópica sociedade urbana, uma virtualidade possível, um *objeto possível,* nas palavras do autor (LEFEBVRE, 1999, p. 16). Tal realização somente é possível mediante a incorporação da prática urbana à noção de sociedade urbana, sendo esta uma abstração teórica necessária (p. 18). Penso que a contribuição de Lefebvre (que, numa perspectiva crítica, transcende e subverte abordagens anteriores sobre este objeto complexo que é o urbano e o espaço socialmente produzido) tem a potência de abarcar todas as fases do processo de produção e reprodução social, desde o nascimento do capitalismo até o momento mais recente do neoliberalismo. Para isto,

além das abstrações teóricas, Lefebvre enfatiza a necessidade da práxis e abre caminhos para a introdução de outras noções necessárias à análise e à transformação socioespacial, sobretudo no capitalismo periférico – os resíduos (LEFEBVRE, 2016), o comum (DARDOT; LAVAL, 2015), as lutas no espaço do quotidiano, a cultura e a política, enfim: indo da escala do corpo à das relações sociais de reprodução, abordagens imprescindíveis para se pensar ações contra hegemônicas e emancipatórias. Trata-se de um modo de pensar o espaço não como um produto, um objeto apenas, mas como um processo, a produção do espaço que incorpora os sujeitos dessa produção e a suas potências por meio da práxis emancipatória.

Claro que isto representa uma síntese muito ligeira da ampla e seminal contribuição teórica de Lefebvre em torno das noções de urbano e de espaço socialmente produzido[6]. No entanto, penso ser suficiente para nos levar à seguinte interrogação: como pensar na teoria e na prática um Planejamento Urbano e Regional que contribua para a construção de ações alternativas que apontem mudanças socioespaciais emancipatórias? Ou isto é uma impossibilidade? Tais perguntas nos remetem à necessidade de se fazer mais diálogos, tal como proponho no título deste ensaio e em reflexões anteriores (COSTA; NÉDER, 2018) sobre os significados de prática e de educação para o planejamento, o que envolve discutir, além da pesquisa e da extensão, a própria universidade e a nossa prática.

6. Também imprescindível para a discussão sobre a problemática socioespacial, além desta abordagem sobre seu processo histórico, é a conceituação do espaço no capitalismo por meio da tríade espaço percebido, espaço concebido e espaço vivido (LEFEBVRE, 1993).

A PRÁTICA DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

Existe, naturalmente, uma ampla literatura sobre a noção e a prática do planejamento urbano no Brasil, cuja trajetória vai de um certo urbanismo modernista, passando pelo momento da institucionalização deste planejamento (MONTE-MÓR, 2019) e chegando à tentativa de reforma urbana e sua crítica[7]. Quanto à reforma urbana, há uma certa concordância em reconhecer avanços e frustrações quanto aos resultados da aplicação de seus princípios e de seus instrumentos na prática do planejamento urbano. As frustrações dizem respeito tanto à insuficiência da lei em garantir direitos, especialmente o Estatuto da Cidade, quanto à apropriação fragmentada e seletiva de alguns dos instrumentos deste Estatuto, especialmente por parte dos interesses imobiliários, a exemplo do uso bastante generalizado das Operações Urbanas Consorciadas. Enfim, as avaliações críticas de mais de 50 anos do processo de construção da reforma urbana no Brasil – focada especialmente nas noções de direito à cidade (LEFEBVRE, 2008) e da função social da propriedade urbana e da cidade – indicam que tal processo, contando com participação social relativamente ampla, trouxe contribuição modesta na prática, especialmente se se considera a crença na força da lei, apenas. A esse respeito, Edésio Fernandes (2013, p. 214) assim escrevia sobre o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001: "(...) a lei tem sido aclamada internacionalmente, a ponto de o Brasil ter sido inscrito no Rol de Honra da ONU

7. Em artigo de 2016, sintetizamos essa trajetória (MONTE-MÓR; COSTA, G.; COSTA, H.; MELO, 2016).

(UN-HABITAT) em 2006 tão somente por tê-la aprovado". Ao final de seu artigo, no entanto, Fernandes (2013, p. 232) diz: "Proponho, então, um otimismo muito cauteloso... O futuro do Estatuto da Cidade requer sobretudo uma ampla renovação da mobilização sociopolítica em torno das questões fundiárias, urbanas, habitacionais e ambientais".

Além dos princípios que apresentei acima, penso que a busca por uma lei como a do Estatuto da Cidade estaria, ainda, orientada pela ideia de reforma social (FRIEDMANN, 1987). Também, discutindo a questão de uma "democracia de alta intensidade", Sousa Santos (2007, p. 84) afirma que não temos "os conceitos para tentar enfrentar o novo, a descontinuidade, a ruptura, a revolução". Ainda segundo esse autor, o que temos seriam instrumentos hegemônicos: a legalidade, a democracia, os direitos humanos. Enfim, a crença na possibilidade de reforma social promovida por um Estado democrático capaz de levar adiante um processo legitimamente construído e materializado na forma de uma lei. Portanto, mesmo que identifiquemos e trabalhemos na construção social do conhecimento e da mobilização social (FRIEDMANN, 1987), isto não elimina a condição heterônoma do planejamento urbano, que sempre caminha para a institucionalização por meio de instrumentos que expressariam legalidade, democracia (mesmo a participativa) e a vaga noção de direitos humanos em geral. Daí a necessidade de transcender, transgredir (enfim, subverter tudo isto) para o que a práxis é condição necessária. Diante disso, como pensar a educação, a pesquisa e a extensão por meio de nossos cursos de pós-graduação?

EDUCAÇÃO, PESQUISA E EXTENSÃO NO CAMPO DO CONHECIMENTO DO PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

Eu já me havia feito pergunta semelhante em um capítulo de livro sobre a educação para o planejamento urbano (COSTA; NÉDER, 2018)[8]. Uma pesquisa, ainda que incompleta, com informações de 15 programas de pós-graduação filiados à ANPUR e de áreas de conhecimento diversas[9], mostrou que dificilmente pode-se dizer que exista no Brasil o que em outros países é denominado por formação em planejamento (*planning education*). Em resultado de pesquisa anterior (COSTA, 2008), havia sido observado que, no programa de pós-graduação em Geografia da UFMG, do qual faço parte, a abordagem das questões do campo conhecimento do Planejamento Urbano e Regional era essencialmente crítica.

Em 2006, uma pesquisa realizada com egressos do mestrado em Geografia, também da UFMG, evidenciou a importância do pensamento crítico e interdisciplinar para a formação para o planejamento urbano[10]. Foram entrevistados 13 egressos que compunham um grupo diversificado

8. Livro eletrônico com textos produzidos para o XV Colóquio Internacional de Geocrítica "L*as ciencias sociales y la edificación de una sociedad post-capitalista Barcelona*", 7-12 de maio de 2018. Disponível em: http://www.ub.edu/geocrit/XV-Coloquio/CostaNeder.pdf. Acesso em 12 fev. 2021.

9. Pesquisa realizada no website da Plataforma Sucupira, Capes/MEC, nos relatórios de programas de pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional (3), Geografia (5), Arquitetura e Urbanismo (6) e Economia (1).

10. Este relato foi retirado, com pequenas mudanças, do artigo "*Between Planning Practice and the Academic World: Some Comments from a Brazilian Experience*" (COSTA, H.; COSTA, G., 2007).

quanto a áreas do conhecimento: Geografia, Arquitetura, Economia, Engenharia, Sociologia etc. Seis deles vieram do serviço público (técnicos em planejamento da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte). Os outros sete foram trabalhar nessa mesma Prefeitura após a conclusão do mestrado. A diversidade de campos de conhecimento e a atuação em um mesmo ambiente de planejamento urbano mostraram-se relevantes para se avaliar o processo de fertilização mútua entre a prática do planejamento e o mundo acadêmico. Assim foram sintetizados os principais resultados da pesquisa:

> The survey [...] attempted to assess the extent and manner in which knowledge acquired during the course was useful for professional practice. The most frequent answers from students were that the course provided some theoretical basis, critical approach and decision-making skills relevant for practice. [...] Other important answers were that course participants felt better prepared to perform interdisciplinary group work, to critique everyday practice, to change established understanding of concepts, to deconstruct myths, to value the formation of human/social capital, and to use capacity-building methodologies. On the other hand, the internalisation of academic attitudes and values was perceived as developing the capacity to receive and benefit from criticism.

Pode-se observar que a ênfase dos depoimentos deu-se na importância da abordagem crítica, no entendimento de conceitos, na desconstrução de

mitos, na possibilidade de construção de novas metodologias, bem como na capacidade de aprimorar a abordagem interdisciplinar nos trabalhos em grupos. Entende-se também que, implícita nesses depoimentos, está a percepção mais clara da problemática urbana e das políticas públicas a ela relacionadas. Enfim, os resultados da pesquisa acrescentam elementos importantes para nosso entendimento do papel da educação para o planejamento urbano na busca de alternativas de mudança socioespacial.

Como disse acima, entendo que há uma diferença básica entre educação em planejamento (*planning education*) e educação para o planejamento. Os cursos de pós-graduação pesquisados tratam a problemática e o Planejamento Urbano e Regional inseridos em uma realidade (a do capitalismo periférico) na qual a abordagem crítica é fundamental[11]. Mesmo sendo este o papel precípuo da pós-graduação em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, muitos de seus egressos estarão aptos a assumir funções públicas de planejadores. Não foram *formados em planejamento*, mas desenvolveram conhecimentos e reflexões críticas essenciais na *formação para o (e o exercício do) planejamento*.

Finalmente, aponto para uma outra questão que merece nossa reflexão: a questão da prática e da extensão universitária. Um campo do conhecimento como este, que tem como objeto o espaço socialmente produzido, seja

11. Neste ponto, vale anunciar outras reflexões em andamento sobre a relação entre a teoria crítica e a perspectiva decolonial. A crítica da ciência moderna pode ser identificada como crítica da colonialidade do saber de Aníbal Quijano (2007)? Como isto se expressa em uma reflexão sobre a análise, a metodologia e a prática do planejamento urbanos?

para entendê-lo, seja para tentar transformá-lo, pede, além da abordagem inter(trans)disciplinar, a aproximação com a ação prática. Na universidade, isto nos remete à importância da extensão. Ou seja, uma aproximação por meio da construção social do conhecimento, para a qual o exercício da prática é essencial. Trata-se do que, no campo do planejamento no domínio público, Friedmann (1987) denomina de mobilização social. Na experiência de planejamento metropolitano/urbano em que um grupo de mais de 200 professores e alunos da UFMG desenvolveu para a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), entre os anos de 2009 e 2019, foi acrescido também o aprendizado (mobilização e aprendizado sociais), caracterizando a experiência como sendo de extensão universitária.

UMA EXPERIÊNCIA NA UFMG EM PLANEJAMENTO URBANO E METROPOLITANO PARA A RMBH:

A IMPORTÂNCIA DA ASSOCIAÇÃO ENTRE EDUCAÇÃO, PESQUISA E EXTENSÃO PARA A FORMAÇÃO NO CAMPO DO PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

A experiência é muito abrangente em sua diversidade e questões envolvidas, tornando difícil sua descrição completa no espaço deste ensaio[12]. No entanto, alguma informação precisa ser fornecida para permitir ao leitor entender as inserções que faço dentro dos objetivos

12. Bons resgates da experiência podem ser encontrados em Monte-Mór, Costa, Costa e Melo (2016) e Costa e Néder (1018).

listados. Os trabalhos de análise e planejamento foram desenvolvidos em três momentos nesse período de uma década: a) Elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado para a RMBH - PDDI/RMBH (2009-2011), envolvendo cerca de 180 professores e alunos; b) proposta de Macrozoneamento também para a RMBH – MZ/RMBH (2013-2015), envolvendo aproximadamente 80 alunos e professores; e c) revisão de planos diretores de 11 municípios da RMBH – PDs/RMBH (2016-início de 2019), com envolvimento de aproximadamente 40 alunos e professores.

No processo de desenvolvimento dos trabalhos de análise e planejamento urbanos/metropolitanos, houve uma conjugação de conhecimentos e práticas anteriores com a reflexão crítica que vinha sendo desenvolvida sobre a questão do planejamento, em especial por parte de alguns de nós, integrantes da equipe e da coordenação. Embora sejamos hoje professores e pesquisadores da UFMG, viemos da prática do Planejamento Urbano e Regional na condição de técnicos em planejamento em instituições públicas de Minas Gerais. Também acompanhamos e participamos ativamente da trajetória de formação e consolidação da legislação urbana brasileira, desde os anos 1970, passando pela mobilização em torno da ideia de reforma urbana dos anos 1980 – incluindo-se aí a construção de uma emenda popular à Constituição de 1988 –, chegando à avaliação crítica, agora já na universidade, do planejamento urbano dos anos 1990 e do período após o Estatuto da Cidade (2001).

Não partimos de uma metodologia pré-estabelecida (e, sim, de princípios e objetivos)[13], nem do Estatuto da Cidade enquanto um "roteiro" de procedimentos e obrigatoriedades, no caso da revisão de Planos Diretores. Isto muito contribuiu para que a experiência se desenvolvesse na forma de uma autêntica atividade de extensão universitária, de construção social do conhecimento, de desenvolvimento coletivo e contínuo da metodologia e da prática, subvertendo os métodos tradicionais de fazer planos urbanos/metropolitanos e apontando para construção de alternativas possíveis. A equipe teve liberdade e autonomia tanto para a construção metodológica quanto para a condução dos trabalhos, que foram verdadeiramente participativos e coletivos ao envolver toda a equipe nas decisões quanto a conteúdos e procedimentos metodológicos[14].

Foram muitos os avanços e as inovações observados em relação às questões tanto da territorialidade quando da institucionalidade. Os resultados das duas primeiras etapas – PDDI e MZ – foram reunidos em um projeto de

13. São eles: o sentido crítico dos estudos e propostas; o sentido contemporâneo do planejamento – mudança de reforma social para mobilização e aprendizado; planejamento para transformação; relações horizontais – entre saber técnico-científico e saber emanado da vida quotidiana; sentido político prioritário – construir sujeitos-cidadãos comprometidos com seu espaço de vida; identidade metropolitana – visando à emancipação social (adaptado de COSTA; NÉDER, 2018). Além disso, as exigências dos contratantes (Governo do Estado de Minas Gerais, por meio de uma de suas Secretarias – PDDI – e, posteriormente, da Agência de Desenvolvimento Metropolitano) eram que as análises e o planejamento se dessem por meio da integração dos aspectos econômicos, sociais e ambientais, a partir de duas dimensões estruturantes: territorialidade e institucionalidade. Avaliando a experiência, nota-se que tais princípios e objetivos estiveram sempre presentes ao longo dos 10 anos de nossas atividades de análise e planejamento urbano/metropolitano.

14. Além da interação entre a equipe e os sujeitos do planejamento, a construção da metodologia foi um processo permanente ao longo dos trabalhos que se deu por meio de um processo coletivo em equipe. Portanto, além de alguns pressupostos, como o da participação e da construção coletiva no processo de desenvolvimento dos trabalhos, incluindo o seu conteúdo, não existe uma explicitação formal (na forma de texto) de uma metodologia.

lei estadual organizado e aprovado pelo Conselho Deliberativo da RMBH com a assessoria da equipe da UFMG[15]. Quanto aos planos diretores, os resultados encontram-se também reunidos em projetos de lei, produto dos trabalhos desenvolvidos na revisão dos planos[16]. A leitura de tais projetos de lei permite observar as inovações e os avanços acima mencionados em termos tanto da(s) territorialidade(s), quanto da(s) institucionalidade(s) resultantes do processo. Tais projetos de lei (metropolitano e municipais) expressam um processo que nos foi muito caro ao longo dos trabalhos: a permanente busca pelo enraizamento das diretrizes e das propostas desenvolvidas ao longo dos 10 anos da experiência.

Quanto à terceira fase da experiência, pelo menos duas questões precisam ser introduzidas para informar o diálogo proposto. A primeira diz respeito a como passar de uma proposta de projeto de lei para uma lei que mantivesse os princípios que orientaram o processo de elaboração dos estudos e dos planos. Em alguns casos, os projetos foram aprovados sem alterações ou com pequenas mudanças, como o do Plano Diretor do município de Rio Manso acima mencionado. Em outros, no entanto, as divergências já manifestadas nas oficinas de audiências públicas, e mesmo

15. PL 74/2017. Disponível em: http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2017/01/PLC-74-2017-Texto-Original-Assembleia-de-Minas.pdf. Acesso em 15 fev. 2021.

16. São 11 projetos de lei, alguns deles já aprovados nos legislativos municipais. Dentre esses, alguns foram aprovados sem qualquer alteração da proposta construída coletivamente com a equipe da UFMG, a exemplo do PD para o município de Rio Manso. Ver Lei Complementar n. 081, de 4 de outubro de 2019. Disponível em: https://www.riomanso.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_Complementar_81_2019?cdLocal=5 &arquivo={AB83BA0C-E6DE-76AB-84CE-7ABA8D5E40BA}.pdf#search=plano%20diretor. Acesso em 12 fev. 2021.

nas reuniões dos Grupos de Acompanhamento[17], continuaram e tendem a promover mudanças no projeto de lei, tanto no executivo quanto nas câmaras municipais, em grande parte para atender aos interesses de grupos hegemônicos, especialmente aqueles associados aos interesses imobiliários. A segunda diz respeito a como replicar a experiência. No nosso caso, houve uma relativa liberdade e autonomia da universidade para realizar os estudos e as propostas com criatividade. Os marcos legais, a exemplo do Estatuto da Cidade, apesar de construídos democraticamente, às vezes atuaram como inibidores de iniciativas inovadoras, e mesmo transgressivas, emergentes ao longo do processo participativo[18].

Se não é possível dar continuidade à experiência de planejamento, como ocorreu no nosso caso, é possível pensar, como decorrência da experiência, em continuidade do envolvimento da universidade na forma de ensino e extensão. São exemplos disso cursos para a graduação e pós-graduação que levam à frente a relação com as sociedades locais, dando continuidade a ações que tiveram início durante a experiência de uma década[19]. Também derivam da experiência as formações de grupos de pesquisa e de extensão sobre diversos temas, a exemplo da agricultura urbana, das

17. Grupos paritários (executivo/legislativo municipais e sociedade civil) criados por decreto municipal para acompanhar e trabalhar em conjunto com a equipe da UFMG.

18. Ao longo de toda a experiência, fomos muito além do que era exigido nos contratos de trabalho. Para isto, foram fundamentais as mencionadas liberdade e autonomia da equipe, assim como a abertura que praticamos no processo participativo, resultando em um rico processo de aprendizado social e coletivo.

19. Um exemplo de continuidade está na oferta de cursos (ensino e extensão, especialmente na Economia e na Arquitetura e Urbanismo) sobre a tentativa de criação de LUMEs – Lugares de Urbanidade Metropolitana – como espaços que buscam construir um processo permanente de participação, de engajamento e de construção da cidadania no contexto do planejamento metropolitano.

economias populares e solidárias (outras economias), das imersões em temas específicos por meio de cursos práticos.

Uma das mais importantes derivações da experiência diz respeito à nossa ideia, construída ao longo de todo o processo, de integrar a dimensão ambiental na estruturação territorial, especialmente por meio das relações entre natureza e espaços socialmente construídos. A ideia foi amplamente aceita no processo participativo, resultando na proposta de uma Trama Verde e Azul (TVA). Foi uma forma complementar e alternativa de pensar as estruturas territoriais metropolitana e municipais, que, no planejamento tradicional, geralmente dizem respeito somente à questão da terra, de seu uso e de sua ocupação, ficando a questão ambiental limitada às abordagens tradicionais de proteção e de preservação de áreas selecionadas. A proposta da TVA foi muito além do verde (matas) e do azul (águas), também tradicionalmente tratados somente na forma de áreas de preservação e de restrição ocupacional. A TVA incorpora questões culturais e agroecológicas, vias pedonais ciclísticas, mobilidade não motorizada, recuperação de áreas minerárias degradadas (que são muito frequentes na RMBH). Enfim, a proposta da TVA vai além do que determinam as leis e a tradição do planejamento territorial. A ideia tem sido mantida na universidade por meio da produção de teses e dissertações, bem como de projetos de pesquisa, nacionais e com parcerias internacionais, divulgando e ampliando a ideia por meio dos resultados e do diálogo.

Enfim, mesmo que a experiência seja única – desenvolvida na UFMG –, contém elementos para ampliar e aprofundar o diálogo com outros cursos e universidades que têm a questão do Planejamento Urbano e Regional como uma de suas áreas de atuação por meio do ensino, da pesquisa e da extensão. Em levantamento para artigo sobre extensão universitária, três arquitetas e pós-graduandas que participaram ativamente do processo identificaram mais de 80 publicações (na forma de teses, dissertações, artigos, livros e capítulos de livros) relacionadas à experiência (período 2009 - 2018)[20].

ALGUMAS REFLEXÕES

A experiência aqui relatada envolveu diversas áreas do conhecimento, especialmente da pós-graduação: Arquitetura e Urbanismo, Geografia, Economia, Engenharia, entre outros. São cursos que, na UFMG, já vêm trabalhando há algum tempo com questões transversais no campo do conhecimento dos estudos urbanos, regionais e do planejamento territorial. Há uma constante interação entre essas áreas do conhecimento por meio de disciplinas, pesquisas, orientações e atividades de extensão. Não estou dizendo que isto seja exclusividade da UFMG, mesmo porque não tenho informações sobre outras universidades. Entretanto, penso que isto nos convida a pensar conjuntamente sobre o que se entende por *formação para*

20. O artigo por elas produzido está em processo de editoração para publicação e ainda não pode ser citado.

o planejamento urbano e regional. Não existe *formação em planejamento* urbano e regional em nível de graduação no Brasil, como é de conhecimento de todos. Na UFMG, não existe também curso sobre planejamento urbano e regional em nível de pós-graduação. No entanto, aquilo que entendo ser essencial na formação para a análise e o planejamento urbano e regional vem se dando de forma muito interessante por meio de abordagens transversais que, pode-se dizer, são um requerimento deste objeto complexo com o qual lidamos: o espaço socialmente produzido. O trânsito entre departamentos, unidades acadêmicas e programas de pós-graduação tem contribuído para a formação transversal mencionada.

Em fins de 2020, a UFMG aprovou a possibilidade de estudos transversais na pós-graduação *stricto sensu*[21]. O artigo primeiro da resolução assim apresenta o propósito desses estudos:

> Estabelecer a modalidade de Estudos Transversais na pós-graduação *stricto sensu* da UFMG, entendida como um conjunto de atividades acadêmicas incluindo disciplinas e pesquisa interdisciplinar com o objetivo de promover uma formação diferenciada e complementar, realizada de forma simultânea por 2 (dois) ou mais cursos de pós-graduação.

Com isto, ao participar desse tipo de formação, um discente de pós-graduação em Geografia, por exemplo, pode ter em seu currículo, além do

21. Resolução 07/2020, de 8 de outubro de 2020. Desde 2014, a modalidade de formação transversal na graduação já é praticada na UFMG (Resolução 19/2014, de 7 de outubro de 2014).

título de mestre ou doutor em Geografia, o registro de uma formação transversal em Planejamento Urbano e Regional. Mais importante do que esse registro, no entanto, é a possibilidade de formação mais bem identificada com a questão e o Planejamento Urbano e Regional, o que vem ao encontro da prática já observada de interação entre cursos de pós-graduação mencionada acima. Mais uma vez, declaro meu desconhecimento quanto a práticas e a iniciativas semelhantes em outras universidades brasileiras. Penso, no entanto, que há nisto importantes elementos para o nosso diálogo sobre a pesquisa, a extensão e a educação para o planejamento de base territorial. Concluindo essas reflexões, enfatizo que, em certos campos do conhecimento, especialmente aqueles de natureza inter(trans)disciplinar, a exemplo do Planejamento Urbano e Regional, pensar essa tríade indissociável – ensino, pesquisa e extensão – remete à necessidade de pensar também a universidade.

REFERÊNCIAS

COSTA, G. M. (2015). Construções teóricas da problemática urbana brasileira: rupturas, permanências, transcendências e convergências. In: COSTA, G. M.; COSTA, H. S. M.; MONTE-MÓR, R. L. M. (org.). Teorias e práticas urbanas – condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: C/Arte, pp. 19-40.

COSTA, G. (2013). A aproximação entre teoria e prática urbana: reflexões a partir do pensamento de Henri Lefebvre. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. 20, n. 1, pp. 168-189, jan-jun.

COSTA, G. (2008). Prática e ensino em planejamento urbano no Brasil: da "velha" compreensividade multidisciplinar à abordagem transdisciplinar". *In:* COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços, perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, pp. 66-78.

COSTA, H.; COSTA, G. (2007). Between Planning Practice and the Academic World: Some Comments from a Brazilian Experience. *Planning Theory & Practice*, London, Routledge, v. 8, n. 3, pp. 387-395.

COSTA, G.; NÉDER, P. (2018). O papel da educação em planejamento urbano para o processo de emancipação social: reflexões a partir do caso brasileiro. *In*: Colóquio Internacional de Geocrítica "Las ciencias sociales y la edificación de una sociedad post-capitalista", XV, 2018, Barcelona. *Anais...* Barcelona: Universitat de Barcelona. Disponível em: http://www.ub.edu/geocrit/XV-Coloquio/CostaNeder.pdf. Acesso em 12 fev. 2021.

DARDOT, P.; LAVAL, C. (2015). Propriedade, apropriação social e instituição do comum. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 27, n. 1, pp. 261-273.

FERNANDES, E. (2013). Estatuto da Cidade, mais de dez anos depois. *Revista da UFMG*, v. 20, n. 1, pp. 212-234.

FRAGA, L. S. (2017). Transferência de conhecimento e suas armadilhas na extensão universitária brasileira. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 22, n. 2, pp. 403-419, jul. 2017

FREIRE, P. (2013). Extensão ou comunicação? Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FRIEDMAN, J. (1987). Planning in the public domain. Princeton: Princeton University Press.

LEFEBVRE, H. (2016). Metaphilosophy. Londres, New York: Verso.

LEFEBVRE, H. (2008). O direito à cidade. São Paulo: Centauro Editora.

LEFEBVRE, H. (1999). A revolução urbana. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

LEFEBVRE, H. (1993). The production of space. Oxford: Blackwell.

MONTE-MÓR, R. L. M. (2019). Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação. *In:* LIMONAD, E. (org.) Etc... espaço, tempo e crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital, pp. 109-142.

MONTE-MÓR, R.; COSTA, G.; COSTA, H.; MELO, G. (2016). The university and metropolitan planning: an innovative experience. *Nova Economia*, CEDEPLAR/UFMG, v. 26, número especial, pp. 1133-1156.

QUIJANO, A. (2007). Coloniality and modernity/rationality. *Cultural Studies*, v. 21, n. 2, pp. 168-178.

SOUSA SANTOS, B. (2007). Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social. São Paulo: Boitempo.

TOPALOV, C. (1988). Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. *Espaço e Debates,* Ano VIII, v. 1, n. 23, pp. 5-30.

TRÊS ÉTICAS PARA O PLANEJAMENTO URBANO

EXPLORANDO PRINCÍPIOS DE ATUAÇÃO[1]

Ana Fernandes

1. Esse texto deriva de uma reflexão por mim apresentada ao X SEPEPUR / IV ERCIPUR, realizada virtualmente em agosto/setembro de 2020, a convite da diretoria da ANPUR, a quem agradeço. O tema demandado pelos organizadores era "Planejamento Urbano no Brasil hoje". Agradeço imensamente a Sarah Feldman, Benny Schvarsberg e Geraldo Magela Costa pelas críticas, comentários e sugestões.

Impossível não iniciar este texto fazendo referência a essa conjuntura brutal na qual estamos mergulhados no Brasil. Uma conjuntura ao mesmo tempo acelerada e em suspenso, em que se conjuga pandemia com desatino, deriva e violência política e militar. Situação que tende a nos aprisionar no presente imediato por ser marcada visceralmente por movimentos de desmonte progressivo de uma era, com seus valores, direitos e instituições – entre tantos outros, fim do Ministério das Cidades e do Ministério da Cultura, fragilização e flexibilização privatista de normas ambientais, urbanísticas e preservacionistas, desvanecimento do público como horizonte, economia de guerra e produção acelerada de miséria e desigualdades, ataque acirrado às universidades, restrição de formas de expressão e de vida, racismo, homofobia, negacionismo e descompromisso com a verdade. E que exige um repensar agudo de práticas em todas as suas dimensões: de pensamento, de ação, de construção de alternativas.

No campo do Planejamento Urbano, parece necessário apelar para uma temporalidade um pouco mais larga, pensar com um pouco mais, um nada a mais de tempo histórico ao lado. Talvez possamos nos localizar no nosso tão intenso século XXI e suas heranças contemporâneas. Se assim for, nesse tempo tão breve e tão acelerado, há desafios para o Planejamento Urbano e o Urbanismo que tensionam e interrogam nossas práticas acadêmicas, necessariamente políticas, envolvendo formação, pesquisa, extensão, em uma perspectiva democrática que alia crítica e proposição.

Para tanto, em termos de posição reflexiva, importante pensar a partir de trincheiras, o que aqui significa combate e construção contra-hegemônicas,

associando estreitamente produção coletiva de conhecimento, liberdade de pensamento, escolha política e potencialização de lógicas plurais de justiça e democracia em direção à transformação social[2].

Em termos de tempo social, por sua vez, deve-se pensar a partir de urgências. Em registro triplo: por um lado, em circunstância de império travestido de liberdade privada e limitada, importa colocar em questão os regimes de verdade, aqueles que são propagados como inevitáveis ou únicos com capacidade para fazer frente às sucessivas crises da cidade contemporânea. Por outro, fertilizar o campo da multiplicidade social, seus desígnios e formas de expressão. Ou seja, participar e laborar ativamente na construção coletiva de legitimidade social, política e de conhecimento, incorporando sujeitos invisibilizados, desprestigiados, quando não criminalizados pelo *status quo*, bem como dar lugar a suas experiências cotidianas e ordinárias, ou ainda divergentes, disruptivas, libertárias. Por fim, movimento no sentido da instauração do cuidado como política urgente e abrangente de vida, entendido como "um estado afetivo, um fazer material vital e uma obrigação ético-política" (PUIG DE LA BELLACASA, 2010, p. 90, tradução livre), com caráter vinculante entre sujeitos. Contra todos os "cídios", desconstruindo a morte e seus agentes, esse vínculo se alimenta da expansão democrática de horizontes vitais em todas as direções e dimensões, sejam referentes a raça, gênero, sexualidade, ambiente, tradições, crenças, culturas, saberes, modos de vida, sejam formulações

2. Segundo Gramsci (1988, p. 74), os próprios "quadros sociais eram de per si ainda capazes de se tornarem trincheiras municiadíssimas".

de pulsões de vida ainda por vir. Possibilidade de ser, individual e coletivamente, como ponto de partida e como ponto de chegada, pois todo particular carrega uma fagulha de universal.

Três pontos organizam esta reflexão[3], observando seu caráter ainda exploratório, em curso, cujos termos e relações demandam aprofundamento e investigação de adequação. Com essas ressalvas, trata-se de refletir, em nosso campo de ação – ensino, pesquisa e extensão –, sobre três éticas, todas imantadas pela perspectiva do cuidado: a ética do confronto; a ética da interpelação; e a ética da tessitura. Ética, também aqui ainda apenas resvalada, é entendida enquanto exercício de virtudes, exercício de construção (SALLES, 2020), sempre em processo, vinculada a valores que guiam a ação, a prática e o aprendizado contínuo (BARBOSA, 2018).

ÉTICA DO CONFRONTO

Os modos hegemônicos de ação política e econômica nas cidades e suas práticas articulatórias são crescentemente opressoras, discriminatórias e excludentes. Trata-se de processos que nossa área bem conhece, os quais, delineados já há algumas décadas, vêm se aprofundando e generalizando

3. As inspirações que guiam o presente texto provêm, entre outros, de "santos" (Milton Santos e Boaventura de Sousa Santos), de "comuns" (Hardt e Negri, Dardot e Laval), de mulheres (Ana Clara Torres Ribeiro, Chantal Mouffe, Maria Puig de la Bellacasa). Mas, também, do trabalho conjunto do Grupo de Pesquisa Lugar Comum (PPGAU-FAUFBA) e da rede de movimentos e coletivos que nos interrogam e mobilizam continuamente, assim como dos profícuos debates presente no Seminário ETTERN Virtual (IPPUR-UFRJ). E, claro, do próprio debate crítico em nosso campo e afins, de forma geral.

através da tomada de posse do Estado com formas de regulação pautadas pelo interesse privado, gerando movimentos violentos de despossessão e de devastação étnica, social, ambiental, cultural, política, cognitiva.

Embora não apenas, é também em relação a esses processos e movimentos que velhos e novos sujeitos sociais se (re)configuram, pois o "'eles' representa a condição de possibilidade do 'nós', sua 'exterioridade constitutiva'. Isso significa que a constituição de um 'nós' específico depende sempre de um tipo de 'eles' do qual se diferencia" (MOUFFE, 2011, p. 25, tradução livre). Portanto, para além da trincheira permanente da afirmação da condição primeira de legitimidade dos diversos sujeitos sociais e de seus horizontes societários, interessa também conhecer, confrontando-as, as relações estabelecidas pelos agentes hegemônicos, como se estruturam, como se movem suas ideias e suas seduções na proposição do presente e do futuro de nossas cidades.

Coordenadas por rígidas regras e modelagens de mercado e do chamado pós-fordismo financeirizado e global, as ações hegemônicas supõem, simultaneamente, desregulamentação e produção acelerada de normas (SANTOS, 2001). Dessa situação deriva a centralidade da chamada segurança jurídica, que regulamenta desregulamentando, assim como de contratos *stricto sensu* na definição e implementação de projetos e empreendimentos e, muitas vezes, do próprio processo de planejamento. Várias nomeações, no campo crítico, vêm sendo utilizadas por nossos colegas, por movimentos e ativistas, por coletivos culturais, para designar esses processos nas cidades: cidade corporativa, cidade de exceção, cidade tóxica, cidade racista, entre

outras. São arranjos institucionais, políticos e técnicos informados por formulações hegemônicas, em geral estratégicas, de planejamento urbano e regional e concretizados naquilo que eu chamo de urbanismo corporativo (FERNANDES, 2013), seja ele público, seja privado ou associado.

Ou seja, instrumentos para o planejamento urbano, de interesse social ou público, regulamentados já nesse intenso século XXI, como o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, construído em longos e intensos processos de negociação social, é crescentemente reduzido em seu escopo de aberturas possíveis para a construção de cidades social e ambientalmente mais justas e plurais. Mas, mais que isso, essa redução vem acompanhada, quando não substituída, por uma fabricação intensa de novos instrumentos de interesse privado – como as parcerias público-privadas, as manifestações de interesse privado, as concessões de todo tipo, inclusive urbanísticas, as privatizações –, processo muito acelerado também neste novo milênio, o qual o BR-Cidades acaba de bem designar como "boiadas urbanísticas". O setor privado passa, portanto, a poder encampar, em sua esfera conceitual, operativa e propositiva, o próprio processo de planejamento, ainda que de forma bastante fragmentada, focalizada, em geral, sobre os espaços luminosos existentes ou sobre aqueles a efetivar.

Não é surpreendente, então, que, numa busca relâmpago na rede, a adesão ao planejamento pelo discurso privado no Brasil apareça com destaque[4]

4. Processo que está a merecer, certamente, uma pesquisa detalhada, para caracterização, aprofundamento e modulações corporativas, operativas e geográficas.

sob diversas justificativas; mas, não só. A problematização do futuro parece estar em evidência neste século XXI: ao menos 12 capitais brasileiras buscam construir um futuro simbólico e espraiado no tempo. Os anos de 2030, 2050 e mesmo 2060 são os principais marcos temporais numa mobilização institucional e articulação hegemônica que busca tensionar um futuro chamado a ser estratégico e, claro, sustentável. E como se esboça esse futuro? Trata-se de articulação que envolve muitos agentes, com muitos profissionais (inclusive, acadêmicos) a ele dedicados.

Dois conjuntos distintos de agentes a destacar: por um lado, muitas universidades e institutos de pesquisa trabalham, sob contratos muitas vezes vultosos, sobre planos diretores, de mobilidade ou planos ambientais. Claro está que existem instigantes experiências de referência, como o processo de elaboração do Plano Metropolitano de Belo Horizonte (2007-2011), coordenado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)[5]. Em sentido oposto, cito aqui o exemplo de uma fundação universitária contratada pela Prefeitura Municipal de Salvador em dezembro de 2014, por R$ 6,8 milhões[6], então cerca de U$ 2,5 milhões, para desenvolver o plano Salvador 500 (2049), num processo conceitualmente confuso, mal-informado e, ao que parece, precariamente finalizado[7].

5. Para uma discussão da experiência e processos conexos, ver Tonnucci Filho e Freitas (2020).

6. Prefeitura Municipal de Salvador (2014).

7. Para a conclusão efetiva do trabalho, prevista para 2021, formou-se novo grupo em 2019, envolvendo, para os estudos técnicos, além da Fundação Mario Leal Ferreira, "equipe integrada majoritariamente por pesquisadores do Núcleo Salvador do Observatório das Metrópoles e por professores da UFBA, UCSal e IFBA" (RIBAS, 2020).

Por outro lado, são também as consultoras internacionais grandes agenciadoras de nossos futuros, pois, visando ao público, participam de um mercado privado que oferece soluções para as cidades, com inteligências voltadas ao mercado. Já tive oportunidade de mostrar a centralidade das cidades para a McKinsey, por exemplo, não apenas em termos de suas plataformas operativas, como também a de contratos com diferentes perfis políticos de administrações públicas no Brasil (FERNANDES, 2020).

O interesse pelas cidades é também o caso da WRI Brasil (*World Resources Institute*, com sedes em São Paulo e em Porto Alegre). Trata-se de um "instituto de pesquisa que transforma grandes ideias em ações para promover a proteção do meio ambiente, oportunidades econômicas e bem-estar humano. Atua no desenvolvimento de estudos e implementação de soluções sustentáveis em clima, florestas e cidades. Alia excelência técnica à articulação política e trabalha em parceria com governos, empresas, academia e sociedade civil" (WRI BRASIL, 2020).

Por sua vez, o "programa de Cidades do WRI Brasil faz parte do WRI Ross Center para Cidades Sustentáveis, iniciativa global que trabalha para criar áreas urbanas acessíveis, equânimes, saudáveis e resilientes" (WRI-Brasil, 2020)[8]. Interessante verificar que o Ross Center, ao qual ele se vincula, diz respeito a Stephen Ross, presidente fundador de uma

8. O Programa existe há cinco anos e, além do Brasil, tem atuação também no México, China, Índia e Turquia.

empresa estadunidense dedicada a empreendimentos imobiliários desde 1972 e um dos principais promotores do bilionário e polêmico Hudson Yards (estimado em cerca de 25 bilhões de dólares), inaugurado em março de 2019 em Nova York. Existe, ainda, uma legião de doadores ao centro, com personagens bastante conhecidos do mundo corporativo e, mesmo, de universidades, inclusive brasileiras (WRI, 2020).

Para além dos jargões da competitividade, resiliência e afins, essas empresas (e ONGS) compõem uma rede intrincada de iniciativas globais[9] e mobilizam milhares de profissionais, muitos dos quais formados em nossas instituições ou mesmo a elas vinculados enquanto docentes, pesquisadores ou técnicos. Impõe-se, portanto, a necessidade de exercitar investigação, compreensão e postura crítica acerca dessa conjuntura tão emaranhada, que tende a construir, nacional e internacionalmente, equivalências de vocabulário para sentidos sociais, territoriais, políticos e cognitivos díspares, quando não contraditórios.

Deles decorre uma formulação de futuro, que tende, em geral, a vir acompanhada da desdensificação e, mesmo, da rejeição dos contextos, das populações e de suas demandas efetivas. Ou o relógio despótico de Milton Santos, que se alimenta apenas do imaginário da velocidade e da fluidez e seus corolários de produção de escassez. Nesse caso, é fundante contrair o

9. Também a Jurong Consultants, sediada em Singapura, e seu polêmico conceito de *Aerotrópole* circulam por cidades brasileiras, operando em algumas delas, como Belo Horizonte – onde a empresa recebeu comenda de honra do governo de Minas Gerais em 2013 –, Brasília e Santos.

futuro, como nos sugere Boaventura Santos (2003), o que significa torná-lo escasso, objeto de cuidado.

A ética do confronto, portanto, se estabelece como necessidade de compreensão desses modos de operação de realidades e de perspectivas – é um futuro marcado – e de uso de recursos públicos para as cidades, de seus agentes e configurações. Ela interroga, ainda, de forma aberta, nosso papel formativo (e seus limites), nossas fontes de financiamento e as possibilidades dialógicas e conflituais da ação no mundo. De modo mais geral, ela se insurge pelo fim das várias formas de autoritarismos e opressões acoplando-se a um combate cerrado, intelectual, social e político a esses procedimentos e seus sentidos, construindo práticas contra-hegemônicas num sentido agonista, como quer Mouffe (2011).

Ou seja, a ética do confronto reconhece a legitimidade de sujeitos sociais invisibilizados e oprimidos na arena pública por processos dessa natureza que, recorrentemente, lhes nega lugar de existência, considerados que são como zonas borradas de não direito. E busca construir coletivamente racionalidades derivadas não da economia, mas da política e do cuidado com a vida em todas as suas dimensões.

ÉTICA DA INTERPELAÇÃO

A ética da interpelação parte do pressuposto de que, para além do confronto com processos hegemônicos de produção do espaço, se faz também

necessário descolonizar nossas práticas e epistemologias de conhecimento por serem restritivas e incapazes de dar conta da multiplicidade de existências. Geram, também, apagamentos e outras formas de opressão, pois, como bem argumenta Bhabha (1998, p. 46), os discursos "produzem, mais do que refletem, seus objetos de referência". Assim, a ideia é a de interpelar, o que aqui significa questionar, com rigor e abertura, esse universo acumulado de princípios e conceitos, buscando dar lugar, interagindo, a outros sistemas de pensamento a serem considerados como equivalentes em legitimidade, construídos na esfera pública. Trata-se de luta pela justiça cognitiva.

Para tanto, é importante problematizarmos os espaços a partir dos quais pensamos e compreendemos e o que eles silenciam; e, ainda, nos indagarmos sobre como se poderia interagir com outros modos de conhecimento[10].

Para o primeiro caso – problematizar os espaços cognitivos a partir dos quais pensamos e compreendemos –, vale lembrar a preciosa conclusão de Mia Couto (2009, p. 17) sobre "a dificuldade de tradução não de palavras, mas de pensamento". O fato de, em ocasiões por ele relatadas, as palavras Ministro da Cultura terem sido traduzidas por Ministro das Brincadeiras, ou a palavra pobre ter sido traduzida por órfão, ou aquele que perdeu a rede de relações familiares e de apoio, já indica que uma renovação de vocabulário pode aproximar e ampliar, mas é largamente insuficiente para dar conta de outros modos de pensar.

10. Partes do argumento aqui desenvolvido foram motivadas pela discussão do estimulante texto de Tanja Winkler (2019) durante uma das sessões do Seminário ETTERN Virtual (IPPUR-UFRJ) realizada em 2020.

A questão, portanto, seria a de termos clareza de que bebemos, por mais criticidade que tenhamos, num pensamento ocidental constituído, herdado e renovado como única forma de racionalidade do mundo, numa mistura daquilo que Boaventura Santos (2003) chama de razão arrogante – a que se imagina livre – e de razão metonímica – a que se imagina como única forma de racionalidade.

Ir além disso significa interpelarmos nossos modos de compreensão, entendendo nossa posição de sujeitos ou "a voz social que [n]os fala" (ESCOBAR, 2011, p. 265). E, ao mesmo tempo, nos abrirmos para sistemas de pensamento distintos, outras vozes sociais que, sem qualquer excentricidade ou folclore, se organizam a partir de outras estruturas ontológicas e societárias. É possível descolonizar a razão permanecendo nos mesmos espaços filosóficos? Nos mesmos espaços acadêmicos? Com os mesmos sujeitos institucionalizados? Importa, então, reconhecermos essas outras formas de dominação, submissão e naturalização, sejam elas territoriais, sejam urbanas ou acadêmicas. E, assim, interpelarmos nossas próprias práticas de produção de conhecimento, buscando des-silenciar repertórios, percepções e construções de mundo, alfabetizando-nos neles.

A segunda questão, a de como interagir com esses outros mundos e modos de conhecer, nos leva a uma segunda ordem de questões: se é impossível ser o outro, como proceder? Uma interação com legitimação recíproca, que seja acordada e simétrica? Que reconheça e valorize outros sujeitos?

Aqui, o conceito de comum pode ser operativo através das ideias de comunicação entre singularidades, de mobilização e de poder de fala. Ou seja: o comum se baseia na comunicação entre singularidades e se institui enquanto uma relação entre um coletivo com uma ou diversas coisas (HARDT; NEGRI, 2005; DARDOT; LAVAL, 2014). E isso não se refere a entidades pré-constituídas ou a substância orgânica, mas se institui enquanto trabalho e processo colaborativo de produção. Não se trata, portanto, de um coletivo pastoral e apaziguado, mas de construção social conflitiva e solidária a um só tempo.

A partir de Paolo Virno, Hardt e Negri (2005, p. 262) formulam: "nosso poder de fala é baseado no comum, ou seja, nossa linguagem é compartilhada; todo ato linguístico cria o comum; o próprio ato da fala é conduzido em comum, em diálogo, em comunicação".

Nesse sentido, tratar-se-ia de construir um espaço compósito e plural, no qual legitimam-se mutuamente os membros (novamente a democracia agonista de Mouffe) e onde poder de fala, mas também poder de escuta[11], constroem-se simultaneamente. Ou seja, um sistema plural de referências, coletivamente legitimadas, o que evitaria, por um lado, qualquer resvalada para a ideia de pensamentos puros (ou ainda autóctones) e, por outro, a de sujeitos coletivos eternamente dependentes da razão hegemônica.

11. Devo a Matheus Tanajura, então mestrando no PPGAU-FAUFBa, essa observação perspicaz sobre a escuta. A ela se seguiu o encontro com a ideia de habilidades de escuta enquanto componentes da relação construtiva com um coletivo e os aspectos éticos nela envolvidos (SENNETT, 2012).

Para essa construção, portanto, embora importante, não basta acessar o conhecimento de textos de resistência, uma vez que a escrita da língua já traz com ela um conjunto de outras determinações e imposições. Importa, sim, agregar os sujeitos de resistência e de criação, se pressupomos que a língua em ato potencializa a criação do comum.

A operação conjunta da língua seria, portanto, uma possibilidade de, ao convivermos com sistemas de pensamentos distintos, podermos adentrar outras possibilidades de sentidos e interpretações e, quiçá, podermos construir modos de compreensão sobre um mundo ontologicamente diverso, com pensamentos circulares, causais, dialéticos, mágicos, microcósmicos. Todos eticamente formulados a partir da relação sujeitos/sujeitos, entre eles, inevitavelmente política.

Isso significa também aguçar a consciência do uso recorrente de formas de conhecimento canônicas: aqui mesmo, os recursos argumentativos utilizados são construídos acentuadamente com uma racionalidade ocidental herdada. Se isso importa porque ajuda a tomar posição e a construir formulações, esses recursos, no entanto, podem ser aprofundados, invertidos, invalidados naquilo que aqui chamamos da língua em ato, no processo colaborativo de trabalho, que não é apenas processo de deliberação, mas de produção propriamente dita. Ou seja, um espaço teórico-experimental permanente, que possibilite a expressão de diversos sistemas de pensamento e a construção coletiva de sentidos e de perspectivas.

Trata-se, então, não de incluir numa estrutura pré-existente, simplesmente expandindo-a – como as políticas de inclusão buscam fazer –, mas, como sugere Tapia (2010), de articular, de uma nova maneira, estruturas sociais provenientes de diferentes matrizes societárias, ou seja, distintas relações sociais, cosmovisões, línguas e estruturas de autoridade.

Esse espaço teórico-experimental – ele também um espaço potencialmente comum – interpelando a academia e suas formas hegemônicas, anseia por ser problematizado e construído, fazendo confluir os diferentes sujeitos de conhecimento e sistemas de pensamento em espaços e situações a serem redescobertos e reinventados.

No caso das cidades, por exemplo, que categorias deveriam ser buscadas para compreender tudo o que escapa da lógica proprietária? Talvez ainda tenhamos maior facilidade em analisar, criticar e nos contrapor aos processos dominantes atuando nas cidades. Viria daí nossa dependência intelectual do pensamento hegemônico e a indizibilidade do outro? O que não vemos? Do que não nos damos conta, informados que somos por nossa literatura crítica canônica? Que outros conceitos, nomeações e práticas descreveriam essas realidades e suas aspirações e projeções?

ÉTICA DA TESSITURA

Tessitura[12] aqui é entendida enquanto prática de encontros, de formação de convergências plurais acerca de uma urgência, de um interesse de um conflito, que tensionam um horizonte coletivo. É metáfora que se refere "ao caráter processual, aberto e relacional da prática de definição de um campo compartilhado" (FERNANDES; FIGUEIREDO; LEANDRO, *no prelo*), um comum em construção, o qual, enquanto razão alternativa (DARDOT; LAVAL, 2014), busca caminhos situados além dos regimes do público e do privado.

Considerando, por um lado, que a conflituosidade do coletivo não pode ser evitada, porque inerente aos diversos interesses em presença e, por outro, que as práticas são contingentes (MOUFFE, 2011), não havendo solução racional dada *a priori* e nem rota segura ou normativa pré-estabelecida, trata-se de se assegurar de princípios que possam guiar essa ação, sobretudo considerando as hegemonias de poder e suas condutas articulatórias. Por seu lado, a própria ação conflitiva mobiliza diferentes projetos que tensionam esse domínio e direção intelectual e moral hegemônicos (GRAMSCI, 2011), configurando possibilidades de construções contra-hegemônicas. Hegemonia, portanto, é processo, não existe passivamente, sendo continuamente desafiada em maior ou menor intensidade.

12. A ideia de "tecendo comuns" foi explorada em texto de Fernandes, Figueiredo, Leandro (ainda no prelo), a partir de experiência de trabalho conjunto entre universidades e coletivos e movimentos em Salvador.

Dito de outro modo, a mobilização pelo comum implica a ativação de práticas societárias expansivas em termos de direitos, saberes e anseios coletivos, emuladas de forma permanente, como já referido, pelo cuidado enquanto ímã e valor-guia. Importa, portanto, assegurar legitimidade dos agentes sociais em presença, seus saberes, tradições, recusas e anseios, bem como reconhecer diferenças e respeitá-las, abrindo-se para a construção, mesmo que em situação de conflito, de laços de confiança, de lealdade e de solidariedade. Esses princípios de ação, já há muito enunciados, são, no entanto, fragilmente ainda efetivados por circunstâncias diversas em nossa prática social, política ou acadêmica e profissional.

Nesse movimento, a noção de território se impõe enquanto concreção da multiplicidade social e das relações políticas no espaço. Trata-se de assumir que não existem territórios vazios e que agir sobre eles deve supor e reconhecer as formas sociais, culturais, políticas, ambientais ali presentes, tomando-as como ponto de partida. Mas, o que sabemos deles, se opacos e desprestigiados, caracterizados como sempre constituídos pela falta e pela carência? Como vislumbrar, distinguir e analisar as lógicas solidárias e comuns que presidem a tantas outras formas de vida urbana?

Em geral pouco visível no cotidiano de quem dele não participa, a pandemia atual, por exemplo, tem nos mostrado a vitalidade de um espraiado tecido social em movimento, evidenciando sua capacidade de organização e de mobilização particularmente em movimentos de solidariedade nos territórios populares. Auto-organização da sociedade, estruturada de

diversas formas, daí emergem no espaço público projetos comunitários, movimentos, coletivos e associações de diferentes tipos, grupos religiosos, grupos étnicos e culturais, ações de grupos de moradores, organizações políticas, empresariais, entre outras[13], todas interlocutoras legítimas nos territórios sobre os quais se pretende atuar. Ou seja, o envolvimento e a articulação com esses territórios de vida, através de lideranças ou polarizações locais, em suas diversas formas organizativas – rádios comunitárias, espaços e grupos culturais, religiosos, equipamentos escolares, de segurança, de saúde, entre outros – são em geral desconsiderados como interlocutores, cada um deles atuando na maior parte das vezes com conexões limitadas e restritos a seus próprios recursos.

Para compreender, de fato, toda essa ativação ali presente, é necessário, como afirma Marques (2009, p. 474), superar "o paradigma atomista" da análise da pobreza e partir "de uma ontologia verdadeiramente relacional", o que não significa subdimensionar suas condições objetivas ou percursos individuais, mas, sobretudo, superar dicotomias. A "revanche do relacional", por sua vez, tende a instaurá-lo enquanto "fato epistêmico, social, político e cultural" (ESCOBAR, 2011, p. 269).

Ora, é por esse caminho que nos parece fértil ter o espaço vivido (Lefebvre, 1991), essencialmente relacional, e sua rede de operadores, como mais um

13. Pesquisa realizada em Salvador pelo Grupo de Pesquisa Lugar Comum (PPGAU-FAUFBA), entre março e maio de 2020, identificando movimentos e coletivos, pré-existentes ou recém-constituídos, que se organizaram em torno de ações solidárias para buscar atenuar os efeitos da pandemia.

ponto de partida para a ética da tessitura. Embora todos sejam, em última instância, operadores de territórios, importa atentar para aqueles que têm protagonismo na elaboração e na condução de iniciativas e de ações contínuas sobre eles.

Nada mais inspirador que partirmos dos gestos-fio da saudosa, potente e delicada Ana Clara Torres Ribeiro (2005, pp. 416-417), aqueles que tecem, que "costuram saberes à co-presença, estimulando a superação do prestígio ainda mantido pelas leituras mecanicistas e funcionalistas da vida urbana". Fazendo sociedade de forma larga e difusa, "elaborados pela ação espontânea, ou seja, pela ação não planejada ou apenas singelamente concebida, são portadores dos valores compartilhados por um determinado povo, etnia, camada social ou grupo."

Por semelhança e diferença dos gestos-fio, propomos a ideia de ações-fio para os operadores sociais territoriais, porque também elas são elementos ativos da tessitura social cotidianamente impregnadas de território, mas de intencionalidade ativa e não espontânea (embora não necessariamente formalizada). São sujeitos de direito em ações-fio, respondendo a especificidades, demandas e aspirações coletivas situadas mediante diferentes redes de contato e de trabalho conjunto, com maior ou menor escala e duração.

Trata-se, em geral, de práticas construídas para defrontar, em conjunturas diversas, a estrutura social, econômica, política e cultural: exclusão, invisibilidade, estigmatização, desigualdade, injustiça, violência, opressão. E para afirmar as dimensões plurais da vida dos sujeitos de direito, aquelas que

compõem a liberdade de existência. Com tônicas e perspectivas distintas e permeadas de conflitos e contradições, as ações-fio trazem um imbricamento entre velhas e novas reivindicações e temáticas, uma espécie de apoio mútuo e troca entre elas, tendendo ora à articulação, ora à especificidade[14].

Dessas experiências e suas conexões decorrem argutas formulações que, sob registros vários, confrontam os modos hegemônicos de atuação da política urbana e da política de conhecimento, ambas com suas dominâncias setoriais ou disciplinares ou as já referidas dominâncias "mecanicistas e funcionalistas". Estreitamente vinculadas ao lugar e ao cotidiano – esferas felizmente difíceis de domar em (di)visões cartesianas –, trata-se de pugnar por espaços vitais para a reprodução coletiva nas cidades. Assim, por exemplo, a moradia emerge em vários registros – como crítica da urbanidade, como prática de patrimônio e como prática autônoma combinada a artesanias e a geração de renda –, a cultura é entendida como prática de território, os equipamentos sociais estão intimamente articulados à produção de educação e cultura. Em geral, não há desperdício, espaços estando marcados por alta intensidade de uso, de reuso e de apropriação.

Permeando todas essas múltiplas iniciativas e inquietações, também ações-fio emergem de operadores de um processo expansivo de subjetividades

14. Essas observações decorrem de uma experiência desenvolvida, no período 2016-2019, entre operadores sociais territoriais de seis bairros em Salvador (Centro Histórico, Comércio, Jardim das Margaridas, Nordeste de Amaralina, Plataforma e Saramandaia), com diferentes perfis, pertencimentos e prioridades e duas universidades (Universidade Federal da Bahia e UCL). Várias facetas dessa experiência estão tratadas em Fernandes, Frediani, Vermehren *et al.* (2017).

e valores. São coletivos que se movem imantados pela busca de afirmação de várias dimensões da existência, particularmente aquelas vinculadas a comunidades de sentido afrodescendente e/ou periférico: memória, história, tradições, criações, gênero, cuidado. Ou, como chamaria a sempre instigante socióloga baiana Maria Brandão, expressões *ex-cêntricas*, as que estão fora do centro e carregadas de potência de vida, fertilizando bandeiras mais tradicionais da pauta urbana e nelas se envolvendo. Gestos e ações emaranhados em busca de horizontes dignos de existência.

Assim, se, para os processos hegemônicos, trabalhamos com a ideia boaventuriana de necessidade de contração do futuro e de expansão do presente, aqui, nos processos contra-hegemônicos, ao contrário, importa proliferar a criação de porvires e alternativas, disputando-os. Há, portanto, "urgência em descolonizar o futuro" (MIRAFTAB, 2016, p. 364), numa construção plural de realidades humanas, em toda a sua complexidade e "alimentada pela simples necessidade de continuar existindo" (SANTOS, 2001, p. 133). Felizmente, já existem experiências aos milhares que apontam para esses caminhos e possibilidades, ansiando por sistematização, crítica, formulação, interlocução, espraiamento.

* * *

Problematizar essas três éticas, caminho que aqui apenas se esboça, é exercício que parece possibilitar a exploração de elementos centrais da construção dos movimentos de hegemonia e de contra-hegemonia, expressos

pela prática política, acadêmica e societária, que interrogam diretamente as conexões entre cidades, Urbanismo e Planejamento Urbano, bem como os desafios a eles colocados.

Três ordens de reflexão foram percorridas, no sentido de entender o Planejamento Urbano e o Urbanismo como processo vivo de trabalho, tensionado e tensionando simultaneamente os campos da política urbana e seus agentes, do conhecimento e do tecido social e seus territórios.

Primeiro, as ações verticais e autoritárias do Estado e das corporações, crescentemente imbricadas e inseridas em redes globais, colocam a necessidade de conhecer e compreender sua estruturação e modos de operação, pois que comparecem de forma híbrida e disseminada entre várias formas organizativas e complementares, inclusive nas práticas do Urbanismo e do Planejamento Urbano. Além disso, essas ações, de forma recorrente, invisibilizam, desconsideram e mesmo rejeitam o tecido social existente. Ao deslegitimar sujeitos sociais e territórios, aguçam conflitividade e exclusão, o que demanda investimento concentrado na construção de perspectivas, possibilidades e razões plurais, contra-hegemônicas e humanas.

O ato de conhecer, por sua vez, também em nosso campo de atuação, ainda se ancora majoritariamente em racionalidades estritas e silenciosas, não dialógicas, quando não burocráticas ou produtivistas, que transformam frequentemente sujeitos em meros objetos. É esse conhecimento que, mesmo muitas das vezes pretendendo ser crítico, poderá ser instrumentalizado e utilizado para ações meramente tecnificadas, conservadoras e

excludentes. Para além das razões eficazes, redutoras ou sedutoras, impõe-se adentrar o campo da justiça cognitiva no processo de produção de conhecimento, cultivando outras formas de saber instituintes e instituídos. O que requer uma temporalidade própria, alongada e complexa.

Terceiro, o tecido social existente e seus operadores, aqueles que usam e palmilham os territórios em ações-fio cotidianas, lugar vital para a política na e da cidade, pleiteiam legitimidade enquanto sujeitos plenos de direito. Pouco conhecidos, porque recorrentemente invisibilizados, vem desse tecido fértil e vivaz, assim como de uma perspectiva radicalmente democrática, o desafio de problematizar novos projetos societários, construindo simetricamente alianças e imaginando formas de relações sociais que integrem a pluralidade de anseios e de experiências numa perspectiva de maior autonomia e de justiça social e ambiental.

Por fim, acredito que a luta antirracista e contra o genocídio, mesclada quase congenitamente à periferia insurgente, com grande vitalidade no Brasil (e no mundo), parece constituir um lugar experimental fundamental para a prática do Planejamento Urbano e do Urbanismo. Uma possibilidade concreta de ativar a confluência das três éticas aqui abordadas – a do confronto, a da interpelação e a da tessitura – na construção de um campo de trabalho aderente a cidades e territórios singelamente humanos.

Sigamos!

REFERÊNCIAS

BARBOSA, M. T. (2018). Um Corpo que Experimenta e Avalia: a ética em Deleuze à luz da "grande identidade" Spinoza-Nietzsche. *Kriterion*, v. 59, n. 141, pp. 867-890, Setembro. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S-0100-512X2018000300867 Acesso 15 nov. 2020.

BHABHA, H. K. (1998). O Local da Cultura. Belo Horizonte: Editora UFMG.

COUTO, M. (2016). Línguas que não sabemos que sabíamos. *In:* E se Obama fosse Africano? São Paulo: Companhia das Letras.

DARDOT, P.; LAVAL, C. (2014). Commun. Essai sur la Révolution au XXIème Siècle. Paris: La Découverte.

ESCOBAR, A. (2011). ¿«Pachamámicos» versus «modérnicos»?. *Tabula Rasa*, Bogotá, n. 15, pp. 265-273, jul-dez. Disponível em: http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n15/n15a15.pdf. Acesso 13 jun. 2020.

FERNANDES, A. (2013). Decifra-me ou te Devoro: urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas da prática do urbanismo no Brasil. *In:* GONZALES, S. F. N.; FRANCISCONI, J. G.; PAVIANI, A. (ORG.) Planejamento e Urbanismo na Atualidade Brasileira: objeto, teoria, prática. São Paulo-Rio de Janeiro: Livre Expressão.

FERNANDES, A. (2020). Cidade, Urbanismo, Comum. *In:* A Reinvenção de Cidades. *Política Democrática*, ano XX, n. 55. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira.

FERNANDES, A.; FIGUEIREDO, G. C. S.; LEANDRO, G. (no prelo). Weaving Commons in Salvador (Bahia, Brazil): urgency, recognition, convergence. In: STAVRIDES, S.; TRAVLOU, P. (eds). Housing as Commons. London: Bloomsbury.

FERNANDES, A.; FREDIANI, A. A.; VERMEHREN, I. O.; MORGADO MENDOZA, M.; & RISI, F. (eds.) (2017). Collective Practices, Instruments for Collective Action and the Right to the City in Salvador, Bahia. Práticas Coletivas, Instrumentos para a Ação e o Direito à Cidade em Salvador, Bahia. Londres: DPU-Bartlett, Salvador: Lugar

Comum-PPGAU/FAUFBa. Disponível em: https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/sites/bartlett/files/salvador_report_2017_final.pdf. Acesso 20 Jan. 2018

GRAMSCI, A. (1988). Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

GRAMSCI, A. (2011). O Leitor de Gramsci. Escritos Escolhidos 1916-1935. Carlos Nelson Coutinho (org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

HARDT, M.; NEGRI, A. (2005). Multidão. Rio de Janeiro: Record.

LEFEBVRE, H. (1991). O Direito à Cidade. São Paulo: Editora Moraes.

MIRAFTAB, F. (2016). Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – RBEUR*, Recife: ANPUR, v. 18, n. 3, pp. 363-377, set./dez. 2016. DOI: https://doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n3p363

MOUFFE, C. (2011). En Torno a lo Político. México: Fondo de Cultura Econômica.

PREFEITURA DE SALVADOR (2014). Diário Oficial Municipal, 30 dez. 2014. Contrato 022/2014. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/diarios/84845155/dom-ssa-e-dicao-normal-30-12-2014-pg-57. Acesso 10 Ago. 2020.

PUIG DE LA BELLACASA, M. (2010). Matters of care in technoscience: Assembling neglected things. *Social Studies of Science*, 41(1), pp. 85–106, December.

RANDOLPH, R. (2007). Do Planejamento Colaborativo ao Planejamento 'Subversivo': reflexões sobre limitações e potencialidades de planos diretores no Brasil. IX Coloquio Internacional de Geocrítica. Porto Alegre: UFRGS. Disponível em: http://www.ub.edu/geocrit/9porto/rainer.htm. Acesso 22 jul. 2020.

RIBAS, C. (2020). Com a participação de professores da UFBA, Plano Salvador 500 será lançado em novembro. Edgard Digital, UFBA, 16 out. 2020. Disponível em: http://www.edgardigital.ufba.br/?p=18348. Acesso 22 nov. 2020.

RIBEIRO, A. C. T. (2005). Sociabilidade, hoje: leitura da experiência urbana. *Caderno CRH*, Salvador, v. 18, n. 45, pp. 411-422, Set./Dez. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/viewFile/18535/11911. Acesso 27 Abr. 2013.

SALLES, J. C. (2020). Universidade Pública e Democracia. São Paulo: Boitempo.

SANTOS, B. S. (2003). Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. Disponível em: http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/sociologia_das_ausencias.pdf Acesso 10 Ago. 2020

SANTOS, M. (2001). Por uma Outra Globalização. Do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro-São Paulo: Record.

SENNETT, R. (2012). Together. The Rituals, Pleasure and Politics of Cooperation. New Haven-London: Yale University Press.

TAPIA, L. (2010). Consideraciones sobre el estado plurinacional. *Bolivian Research Review/Revista*, V. 8 (Issue 2), Out/Nov. Disponível em: https://www.bolivianstudies.org/revista/8.2/08.02.008.pdf. Acesso 13 Abr. 2020

TONUCCI FILHO, J. B. M.; FREITAS, D. M. (2020). Planejamento metropolitano e grandes projetos urbanos: concepção e descaminhos da política de novas centralidades na RMBH. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 22, n. 47, pp. 61-84, jan./abr. 2020. Disponível em http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4703 Acesso 21 Nov. 2020

WINKLER, T. (2019). Position Paper for Session A: Knowledge, Praxis and Ethics. TheoriSE? SouthEastern Approaches at the Frontiers of the Urban. Workshop. London: UCL, 2019

WORLD RESOURCES INSTITUTE (WRI) BRASIL. "Sobre" e "Cidades". Disponível em: https://wribrasil.org.br/pt/sobre e https://wribrasil.org.br/pt/o-que-fazemos/cidades. Acesso em 15 ago. 2020

WORLD RESOURCES INSTITUTE. Donors. Disponível em: https://www.wri.org/about/donors. Acesso em 15 Ago. 2020

A CONSTRUÇÃO DO CAMPO DE ATUAÇÃO INTERNACIONAL DA ANPUR

O **GPEAN** E OUTRAS ASSOCIAÇÕES PARCEIRAS[1]

Eduardo A. C. Nobre

1. Gostaria de agradecer as conversas com os colegas e amigos Cristina Leme, Geraldo e Heloísa Costa, que ajudaram a recuperar o histórico do GPEAN.

A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DA ANPUR

A ANPUR sempre teve uma postura bastante ativa no campo das relações internacionais, procurando incentivar o intercâmbio teórico e de experiências acadêmicas no campo do Planejamento Urbano e Regional com as associações estrangeiras congêneres, conforme o relato de vários de seus presidentes (COSTA, 2015; FERNANDES, 2015; GONÇALVES, 2015; LACERDA, 2015; LEME, 2015; PANIZZI, 2015; DIAS, 2017). Em primeiro lugar, essa postura pode ser vista através da promoção de eventos conjuntos com essas associações, destacando-se principalmente a estadunidense *Association of Collegiate Schools of Planning* (ACSP) e a europeia *Association of European Schools of Planning* (AESOP). Essas associações já vinham realizando eventos em conjunto desde 1991. Em 1997, através da atuação do professor Carlos Vainer (UFRJ), a ANPUR participou na organização do congresso da ACSP em Fort Lauderdale, na Flórida (EUA), com o tema *Planning in the Americas*. O evento contou com a participação de vários colegas latino-americanos e a tradução simultânea inglês-espanhol de várias mesas.

Outra associação congênere com a qual a ANPUR vem desenvolvendo ações de intercâmbio é a francófona *Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Aménagement et Urbanisme* (APERAU). Em 2009, por iniciativa das professoras Ana Fernandes (UFBA) e Nádia Somekh (UPM), realizou-se em Salvador o seminário "Programa Attilio: urbanismo, competências e território" em conjunto com professores da

mencionada associação francófona. O programa teve como objetivo o compartilhamento de experiências no campo da formação do urbanismo e do planejamento das cidades e territórios entre a França e o Brasil (ANPUR, 2019b). Essa iniciativa foi continuada resultando nas diversas edições dos Diálogos Franco-Lusófonos, que vêm ocorrendo com frequência bienal e já tendo sido sediadas nas cidades de São Paulo (2012), Lille (2014), Salvador (2016) e Tours (2018). A sexta edição estava prevista para ocorrer em São Carlos em 2020, porém foi postergada para 2021 em função da pandemia de Covid-19.

Como um dos resultados dessa parceria, foi assinada a Declaração do Pão-de-Açúcar no Rio de Janeiro durante o *World Planning School Congresses* (WPSC) 2016, pela qual ANPUR e APERAU se dispuseram a aprofundar as relações de intercâmbio acadêmico e de pesquisa entre as associações, suas instituições de ensino e seus pesquisadores (ANPUR, 2016). Estiveram presentes nessa reunião organizada pela ANPUR os professores Rodrigo Simões (UFMG) – à época, presidente –, Ana Fernandes (UFBA), Camila D'Ottaviano (USP) e Eduardo Nobre (USP).

Além do intercâmbio com as associações científico-acadêmicas estrangeiras, destaca-se também o envolvimento de vários pesquisadores de programas associados e filiados na *Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio* (RII).

A RII foi criada em 1994 por um grupo de pesquisadores ibero-americanos advindos de vários campos disciplinares (Economia, Geografia,

Figura 1: Representantes presentes na assinatura da Declaração do Pão-de-Acúcar, Rio de Janeiro, 2016.

Da esquerda para a direita: Didier Paris (APERAU), Florinne Balif (APERAU), Rodrigo Simoes (ANPUR), Ana Fernandes (ANPUR), Christophe Demazière (APERAU), Camila D'Ottaviano (ANPUR), Eduardo Nobre (ANPUR), Paolo Pinho (AESOP Portugal).

Fonte: arquivo pessoal**.**

Planejamento Urbano e Regional, Sociologia, etc.) interessados em fazer uma discussão crítica sobre as questões territoriais dos países ibero-americanos e, em particular, quanto aos efeitos derivados do processo denominado de "globalização", principalmente em seus aspectos econômicos, sociais, políticos, espaciais e institucionais, entre outros (RII: RIER, 2007).

Desde a sua criação, a RII realizou 16 seminários internacionais que ocorreram em Pereira, Colômbia (1994); Santiago do Chile (1995); La Rábida, Espanha (1996); Bogotá, Colômbia (1998); Toluca, México (1999); Rosário, Argentina (2001); Camagüey, Cuba (2002); Rio de Janeiro, Brasil (2004); Bahía Blanca, Argentina (2006); Querétaro, México (2008); Mendoza, Argentina (2010); Belo Horizonte, Brasil (2012); Salvador,

Brasil (2014); Monterrey, México (2016); Santiago do Chile (2018); e de forma virtual a partir de Blumenau (Brasil, 2020).

Atualmente, a Rede é formada por aproximadamente 800 membros de 100 instituições e 23 países, consolidando-se como um espaço interdisciplinar de análise e debate sobre os processos territoriais vinculados à globalização. Sua estrutura básica é composta por um Comitê Científico, órgão máximo de decisão que se reúne a cada dois anos nos seminários internacionais, e pela Coordenação Geral, com funções executivas e de comunicação entre todos os seus membros. Entre os membros atuais desses órgãos encontram-se os professores Carlos de Mattos (Pontifícia Universidade Católica do Chile), Clélio Campolina Diniz (UFMG), Maria Lúcia Refinetti Martins (USP) e Sérgio González López (Universidade Autônoma do Estado do México).

A ANPUR E O GPEAN

Além dessas ações, a ANPUR teve forte atuação na consolidação do *Global Planning Education Association Network* (GPEAN). A ideia dessa rede surgiu no primeiro Congresso Mundial de Escolas de Planejamento (*World Planning Schools Congress*) organizado em Xangai em 2001 pela ACSP, AESOP, *Australia and New Zealand Association of Planning Schools* (ANZAPS) e *Asian Planning Schools Association* (APSA).

Ao final do evento, representantes de nove associações de escolas de planejamento[2] que estiveram presentes assinaram a Declaração de Xangai, comprometendo-se a aumentar o intercâmbio mútuo das atividades acadêmicas na área do Planejamento Urbano e Regional; a criar uma rede global das associações de educação em planejamento (GPEAN); e a realizar o segundo Congresso Mundial de Escolas de Planejamento (*II WPSC – World Planning Schools Congress*). Nesse evento, a ANPUR foi representada pelo professor Geraldo Costa (UFMG).

Os representantes das associações reuniram-se novamente no ano seguinte no Congresso da AESOP em Volos, na Grécia, para definir os princípios de organização da associação e dos congressos mundiais, que ocorreriam a cada cinco anos. A ANPUR foi representada pelo professor Carlos Vainer (UFRJ), cujo posicionamento foi muito importante para definição do escopo da associação, pois, graças à sua insistência, essa rede ficou restrita às associações científicas, não incorporando associações profissionais da área do Planejamento Urbano e Regional (LEME, 2015).

Essa manifestação ocorreu para garantir o posicionamento crítico e a independência intelectual da associação quanto à prática de atuação na área do planejamento, muitas vezes contaminada por posicionamentos pragmáticos

2. *Association of African Planning Schools* (AAPS); *Association of Canadian University Planning Programs* (ACUPP); *Association of Collegiate Schools of Planning* (ACSP); *Association of European Schools of Planning* (AESOP); *Asociación Latinoamericana de Escuelas de Urbanismo y Planeación* (ALEUP); Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), *Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Aménagement et Urbanisme* (APERAU); *Asian Planning Schools Association* (APSA) e *Australian and New Zealand Association of Planning Schools* (ANZAPS).

de viés economicista. Além disso, o professor Vainer integrou o comitê de organização do congresso que ocorreria na Cidade do México em 2006.

Finalmente, em 2003, os representantes se reuniram durante o X Encontro Nacional da ANPUR em Belo Horizonte, momento de assinatura do Estatuto do GPEAN com os seguintes propósitos:

> The purposes of GPEAN are to facilitate international communication on equal terms amongst the university planning communities in order to improve the quality and visibility of planning pedagogy, research and practice, and to promote ethical, sustainable, multi-cultural, gender-sensitive, participatory planning[3]. (GPEAN, 2019b)

Pelos propósitos declarados do GPEAN, pode-se perceber que a questão da prática profissional também foi considerada importante junto às atividades de ensino e pesquisa, apesar da tentativa da ANPUR de promover o distanciamento do GPEAN da prática profissional. Isso ocorreu porque muitas das associações que fazem parte do GPEAN, diferentemente da ANPUR, representam também os cursos de Planejamento Territorial em nível de graduação. Isso faz com que a questão da acreditação internacional desses cursos seja um tema recorrente, principalmente das associações do Norte Global, que visam a expandir sua atuação no mercado internacional, como veremos mais à frente.

3. Os objetivos do GPEAN são facilitar a comunicação internacional em termos de igualdade entre as comunidades acadêmicas de planejamento, a fim de melhorar a qualidade e a visibilidade da pedagogia, pesquisa e prática do planejamento, e promover o planejamento ético, sustentável, multicultural, participativo e com perspectiva de gênero (tradução do autor).

De acordo com seu estatuto, o GPEAN é formado por dois comitês: o Comitê Diretivo (*Coordinating Committee*) e o Comitê Organizador dos Congressos Mundiais de Escolas de Planejamento (*World Planning Schools Congress Steering Committee*). O Comitê Diretivo é formado por um representante de cada associação-membro e é responsável pelas definições e decisões gerais da associação, sendo que cada membro tem direito a um voto. Um presidente (*chair*) e um vice (*vice-chair*) são eleitos entre os membros desse comitê para um mandato de dois anos. Como regra, o comitê deve se reunir anualmente durante algum evento patrocinado por uma de suas associações-membro para decidir sobre as questões da associação.

Apesar de estarem previstos um secretário e um tesoureiro, pelo fato de o GPEAN não se constituir em personalidade jurídica, a ausência dessas duas funções não tem sido um problema.

Já o Comitê Organizador dos Congressos Mundiais de Escolas de Planejamento é formado por três membros de associações diferentes indicados pelo Comitê Diretivo e tem a função de realizar a chamada de propostas das escolas vinculadas às associações-membro para organizar os congressos, homologar as candidaturas, sugerir mudanças e apresentá-las ao Comitê Diretivo para escolha[4]. Após a seleção da proposta vencedora, o comitê organizador é responsável por orientar

4. Desde 2001, ocorreram quatro Congressos Mundiais de Escolas de Planejamento: Xangai, China (2001), Cidade do México, México (2006); Perth, Austrália (2011); e Rio de Janeiro, Brasil (2016).

e supervisionar o trabalho do Comitê Organizador Local (LOC – *Local Organising Committee*), que implementará o congresso, visitará as instalações propostas para sediar o evento, decidirá conjuntamente com o Comitê Diretivo e o LOC o nome dos palestrantes principais (*keynote speakers*), as sessões temáticas, mesas redondas, plenárias e indicar os membros do comitê científico.

Além dos congressos mundiais, o GPEAN é responsável também pela publicação da revista *Dialogues in Urban and Regional Planning*, editada pela Routledge, que reúne artigos científicos de membros de suas associações, fornecendo uma ampla visão das discussões e questões relacionadas à teoria, prática e ensino do planejamento territorial em diferentes regiões do mundo. O Comitê Editorial é formado por dois ou três membros de associações diferentes indicados pelo Comitê Diretivo, que escolhem os artigos do respectivo volume entre os artigos enviados por cada associação. Até agora, seis números já foram publicados, dos quais os professores Henri Acselrad (UFRJ) e Heloísa Costa (UFMG) participaram na edição de três deles. Um sétimo número é previsto para sair no próximo ano (2021) com o tema "*transformative planning*", editado pelos professores Christopher Silver (Universidade da Flórida) e Andrea Frank (Universidade de Cardiff).

PANORAMA RECENTE DA PARTICIPAÇÃO DA ANPUR NO GPEAN

Conforme já mencionado, a ANPUR sempre esteve presente junto a essa rede de associações, seja no Comitê Diretivo, seja no Comitê Organizador dos Congressos Mundial de Escolas de Planejamento ou na editoração da sua revista, sendo representada por vários colegas professores[5]. Essa atuação culminou no pleito, escolha e organização pelo IPPUR/UFRJ do IV Congresso Mundial de Escolas de Planejamento na cidade do Rio de Janeiro em 2016 (MONTE-MÓR, 2015). Com o tema "*Global Crisis, Planning and Challenges to spatial justice in the North and in the South*", o congresso reuniu um público de aproximadamente 600 participantes de vários países do mundo entre 3 e 8 de julho daquele ano, contando com palestra de abertura *Insurgency, Planning and the Prospect of a Humane Urbanism* da professora Faranak Miraftab (Universidade de Illinois, Urbana-Champaign) (GPEAN: IPPUR/UFRJ: ANPUR, 2015).

Nada mais adequado para refletir a efervescência que ocorria na época no Brasil e na cidade do Rio de Janeiro em especial, marcados pelos protestos contra os megaeventos esportivos, que ocorreriam logo em seguida, e contra as medidas de ataque à cultura promovida pelo Governo Federal

5. Os professores Ana Fernandes (UFBA), Camila D'Ottaviano (USP), Carlos Vainer (UFRJ), Cristina Leme (USP), Estér Limonad (UFF), Geraldo Costa (UFMG), Heloísa Costa (UFMG), Henri Acselrad (UFRJ), José Júlio Lima (UFPA) e Roberto Monte-Mór (UFMG).

golpista, que resultou no manifesto das comunidades artística e acadêmica brasileiras e no movimento "Ocupa MinC" durante o congresso.

Em 2017, assumi a representação da ANPUR junto ao Comitê Diretivo do GPEAN no lugar do professor Roberto Monte-Mór (UFMG) durante a reunião que ocorreu no Congresso da ACSP na cidade de Denver (EUA) (ANPUR, 2017). Essa reunião foi a primeira com duas novas associações-membro: a indonésia ASPI (*Association of Schools of Planning of Indonesia*) e a turca TUBOP (*Türkiye Planlama Okulları Birliği*), constituindo os 11 membros atuais (GPEAN, 2019a).

Como é de praxe, as reuniões começam com os representantes apresentando um relato dos eventos e acontecimentos daquele ano nas suas respectivas associações. Como tínhamos acabado de organizar o XVII ENANPUR na cidade de São Paulo, apresentei os resultados do evento.

Aqui, cabe dizer que os encontros nacionais da ANPUR não deixam nada a desejar quando comparados aos encontros e congressos das associações congêneres, principalmente as maiores como ACSP e AESOP, em função do tamanho (mais de mil participantes), diversidade regional e de temas, composição diversificada do comitê científico, sistema de escolha de trabalhos em *blind review*. Pelo contrário, os ENA apresentam vantagens sobre aqueles em função da constância na publicação dos trabalhos completos em anais indexados e sua disponibilização em página própria na internet.

Em função desse relato, fui indicado para coordenar o Comitê de Organização[6] do WPSC 2021 em conjunto com os professores Zorica Nedovic-Budic (Faculdade Universitária de Dublin), representando a AESOP, e David Amborski (Universidade Ryerson), representando a ACUPP. Após chamada de propostas divulgada por todas as associações, foram apresentadas três candidaturas: Universidade de Lisboa, Universidade de Tours e uma proposta integrada das universidades da Indonésia, apresentada pela ASPI. Após desistência da Universidade de Tours, a proposta da Universidade de Lisboa foi eleita pelo Comitê Diretivo do GPEAN em reunião ocorrida no XIV Congresso da ALEUP, que ocorreu na cidade de Santiago do Chile, entre 23 e 24 de agosto de 2018 (ANPUR, 2019c).

Nesse congresso, a ANPUR esteve representada nas duas mesas redondas que o GPEAN e a ALEUP organizaram (ALEUP, 2018; ANPUR, 2018): *Planning in the Global South: learning from differences,* com apresentações de Eduardo Nobre (USP/ANPUR), Enrique Silva (Lincoln Institute of Land Policy), Javier Ruiz-Tagle (Pontifícia Universidade Católica do Chile/ALEUP) e Nancy Odendaal (Universidade da Cidade do Cabo/AAPS); e *The New Urban Agenda: implications for educating planners,* com apresentação dos professores Eduardo Nobre (USP/ANPUR), Ela Babalik-Sutcliffe (Universidade Técnica do Oriente Médio/AESOP), Francis

6. Outros representantes da ANPUR que participaram dos comitês de organização dos WPSC foram os professores Carlos Vainer, do congresso de 2006, e Roberto Monte-Mór, do congresso de 2011.

Owusu (Universidade Estadual de Iowa/ACSP), Juan Angel Demerutis (Universidade de Guadalajara/ALEUP) e Nancy Odendaal (Universidade da Cidade do Cabo/AAPS).

As discussões foram bastante acaloradas, principalmente por causa da presença de representantes do *Lincoln Institute of Land Policy*, um dos patrocinadores do evento. As apresentações da ANPUR e da AAPS foram bastantes críticas a uma visão simplista de que o planejamento urbano e seus instrumentos poderiam solucionar os problemas das cidades do Sul Global no contexto do capitalismo periférico.

A apresentação da professora Nancy abordou a questão da informalidade nas cidades do Sul Global, especificamente nas do continente africano. Perguntada se a informalidade seria sempre um problema, Nancy respondeu dizendo da importância das atividades e das áreas informais nessas cidades, que muitas vezes representam a única forma possível de reprodução das classes sociais mais excluídas dos processos econômicos formais. Nancy argumentou que, além das áreas informais serem o lócus de reprodução dessas classes, a economia informal na maioria das vezes é subdimensionada, não sendo devidamente reconhecida a sua importância na formação da economia nacional desses países.

Já na minha apresentação sobre a implementação da Nova Agenda Urbana, argumentei que essa declaração, resultante do Habitat III – Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016),

trazia vários princípios, objetivos e propostas muito similares aos do Estatuto da Cidade brasileiro (Lei Federal nº 10.257/2001).

Argumentando que o Brasil já possuía, então, um marco legal bastante avançado, questionei porque nós, enquanto práticos e teóricos do planejamento urbano, não conseguíamos implementá-lo. Respondi usando o bordão "*It's not ONLY about Urban Planning, stupid!!*"[7], ou seja, que sem reconhecer as forças econômicas globais que moldaram e moldam as economias nacionais e seus processos de reorganização urbano-regional, sem compreender de que modo as forças sociais internas lidam com essas questões, identificando ganhadores e perdedores, e sem compreender como, de fato, seria possível empoderar as populações mais excluídas nesse processo, todo esse instrumental do planejamento urbano não passaria de letra morta, sem resultados práticos expressivos, nem promoveria transformações estruturais necessárias.

A reunião seguinte do Comitê Diretivo do GPEAN ocorreu no Congresso da AESOP de 2019, na cidade de Veneza (Itália), onde fui indicado e eleito para ser presidente da associação pelo biênio 2019-2021 (ANPUR, 2019a). Nesse congresso, a participação da ANPUR se deu nas mesas redondas (AESOP, 2019): *Planning Education in the Global Context* com apresentações de Anthony Yeh (Universidade de Hong Kong/APSA), Christophe Demazier (Universidade de Tours/APERAU), Eduardo Nobre (USP/

7. Parodiando a famosa frase dita por James Carville, estrategista da campanha presidencial estadunidense de Bill Clinton, para slogan da campanha: "It's the economy, stupid".

Figura 2: Comitê Diretivo do GPEAN no Congresso da AESOP, Veneza, 2019.
Da esquerda para a direita: Juan Demerutis (ALEUP), Francis Owusu (ACSP), Christophe Demaziere (APERAU), Eduardo Nobre (ANPUR), Nancy Odendaal (AAPS), Ela Babalik Sutcliffe (AESOP), Bruce Stiftel (ACSP), Paulo Silva (AESOP), David Amborski (ACUPP) e Anthony Yeh (APSA).
Fonte: arquivo pessoal.

ANPUR), Ela Babalik-Sutcliffe (Universidade Técnica do Oriente Médio/AESOP), Nancy Odendaal (Universidade da Cidade do Cabo/AAPS) e Weiping Wu (Universidade de Columbia/ACSP); e *Accreditation of planning education: global experiences*, com apresentações de Andrea Frank (Universidade de Cardiff/AESOP), Bruce Stiftel (Instituto de Tecnologia da Georgia/ACSP), Eduardo Nobre (USP/ANPUR), Ela Babalik-Sutcliffe (Universidade Técnica do Oriente Médio/AESOP), Francis Owusu (Universidade Estadual de Iowa/ACSP), Juan Angel Demerutis (Universidade de Guadalajara/ALEUP), Zeynep Enlil (Universidade Técnica Yildiz/TUBOP).

A reunião do GPEAN de 2020 deveria ter acontecido durante o Congresso conjunto da ACSP-ACUPP, em novembro na cidade de Toronto, Canadá. Em função da pandemia de Covid-19, esse congresso acabou acontecendo remotamente, assim como as reuniões do GPEAN, em que foram discutidas a desistência da Universidade de Lisboa de organizar o WPSC de 2021 por conta da pandemia e a provável organização conjunta da ASPI e APSA em 2022 de forma híbrida (virtual e presencial) a partir da Indonésia.

Nessa reunião, a ANPUR participou da Mesa Redonda *Capacity building for the implementation of the New Urban Agenda: the role of universities and researchers* com as apresentações de: Andrea Frank (Universidade de Cardiff/AESOP), Charisma Acey (Universidade da California Berkeley/ACSP), Eduardo Nobre (USP/ANPUR), Juan Demerutis (Universidade de Guadalajara/ALEUP) e Paulo Silva (Universidade de Aveiro/AESOP). A outra Mesa Redonda *The changing international market of higher education in Urban Planning* contou com a presença de Anthony Yeh (Universidade de Hong Kong/APSA), Bruce Stiftel (Instituto de Tecnologia da Georgia/ACSP), Gavin Shatkin (*Global Planning Educators Interest Group*) e Faranak Miraftab (Universidade de Illinois, Urbana-Champaign).

As apresentações da professora Charisma e a minha, mais do que discutir a implementação da Nova Agenda Urbana, procuraram enfatizar o papel importante que a universidade e os pesquisadores engajados podem ter no empoderamento das classes sociais mais excluídas, principalmente através

das atividades de extensão universitária, apresentando vários estudos de caso nos Estados Unidos e no Brasil.

Na segunda mesa, a apresentação da professora Faranak destoou das demais, pois, ao invés de procurar fórmulas para garantir a expansão do mercado do ensino superior, ela apresentou uma experiência "decolonial", segundo ela, de intercâmbio acadêmico, através de uma disciplina compartilhada virtualmente entre ela e uma professora de um programa de pós-graduação brasileiro, em que aulas, discussões e textos escolhidos de comum acordo foram compartilhados. Na sua opinião, somente o intercâmbio em termos de igualdade entre professores e instituições poderia garantir essa postura decolonial e, assim, enriquecer, de fato, o ensino e a pesquisa na área do planejamento em escala internacional.

INTERNACIONALIZAÇÃO PARA QUE E COM QUEM?

Como se pode perceber, muitas das questões discutidas pelo GPEAN no âmbito desses congressos foram relativas à adoção de um currículo global nas escolas de planejamento e sua acreditação. Nesse aspecto, a participação de membros do *Global Planning Educators Interest Group* (GPEIG), grupo criado dentro da ACSP em 1998 com a missão de compartilhar perspectivas globais do ensino e pesquisa em planejamento (porém, reconhecendo o papel preponderante dos Estados Unidos no ensino de

pós-graduação através da atração de milhares de estudantes estrangeiros de países de baixa-renda[8]), demonstra o interesse dessas discussões em buscar a expansão do mercado de ensino superior na área do planejamento, apontando uma visão fortemente colonialista cuja qual alguns setores das associações ainda possuem.

Além dessa postura colonialista colocada nas mesas redondas, há também o predomínio de temas específicos atinentes ao Norte Global, tais como *smart growth*, *green cities* e *postoil society*, conforme os artigos dos números da *Dialogues in Urban and Regional Planning*. Isso se reflete na extrema valorização que tem sido dada à Nova Agenda Urbana, como se a aplicação de uma carta de intenções fosse a panaceia para a solução dos problemas urbanos, desconsiderando as realidades política, econômica e social da maior parte dos países e de sua população.

Apesar de o objetivo de facilitar a comunicação internacional entre as associações-membro "em termos de igualdade" constar no estatuto do GPEAN, percebe-se certa assimetria na definição dos temas e questões a serem tratados, predominando aqueles resultantes da influência das associações do Norte Global, principalmente ACSP e AESOP, em detrimento das do Sul.

Isso demonstra a necessidade de uma maior articulação entre as associações do Sul (AAPS, ALEUP, ANPUR e ASPI) numa tentativa de definição de uma agenda de questões e temas que lhe sejam importantes.

8. Conforme pode ser visto no preâmbulo do estatuto do GPEIG (ACSP, 2003).

Logicamente que essa questão está relacionada diretamente às pessoas que estão na representação dessas associações e à própria representatividade dessas associações, pois algumas delas representam um número limitado de escolas-membro e de países[9].

Com relação à ALEUP, essas conversas já começaram resultando na Sessão Livre *El futuro de la planificación de las metrópolis latinoamericanas: los nuevos contextos nacionales de transformación y utopías* no XVIII ENANPUR de Natal em 2019, com a participação do presidente da ALEUP, professor Juan Angel Demerutis e dos professores Arturo Orellana (Pontifícia Universidade Católica do Chile), Camila D'Ottaviano (USP) e Eduardo Nobre (USP) pela ANPUR. Com relação à AAPS, a recente troca de representação enseja a necessidade de contato com o novo representante no sentido de uma discussão de uma pauta de questões comuns. Contudo, é necessário um aprofundamento dessas relações para que uma articulação maior ocorra.

Percebe-se também que a pauta de discussões está muito atrelada ao local onde as reuniões ocorrem, pois os representantes envolvidos procuram montar as mesas de acordo com os interesses da associação anfitriã. Dessa forma, o tema da acreditação preponderou nas reuniões que ocorreram na Europa e nos Estados Unidos, enquanto na reunião ocorrida na América

9. Segundo o seu website, a ALEUP apresenta 16 escolas-membro, sendo 12 do México, uma da Argentina, uma do Brasil, uma do Chile e uma da Venezuela (ALEUP, 2015). Já a AAPS apresenta 57 escolas em 18 países (AAPS, 2020).

Latina surgiram outros temas, como, por exemplo, o intercâmbio de experiências Sul-Sul.

O futuro encontro da ANPUR com a APERAU em São Carlos em 2021 pode representar uma possibilidade de aprofundamento dessas relações Sul-Sul e seus temas de interesse, principalmente porque a associação francófona tem muitos membros em países africanos. Nesse aspecto, estamos pleiteando que a próxima reunião do Comitê Diretivo do GPEAN ocorra durante esse encontro para que possamos ter uma maior influência nos temas e questões a serem discutidos, assim como na indicação do corpo editorial da revista.

De qualquer forma, permanece um desafio da ANPUR em promover uma maior integração com associações, escolas e pesquisadores do Sul Global, visto que partilham de condições estruturais e de problemas muito semelhantes aos brasileiros.

REFERÊNCIAS

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ESCUELAS DE URBANISMO Y PLANIFICACIÓN (ALEUP) (2015). Escuelas Miembro - ALEUP. Disponível em: https://aleup.org/escuelas-miembros/. Acesso em 13 dez. 2020.

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ESCUELAS DE URBANISMO Y PLANIFICACIÓN (ALEUP) (2018). Programa Preliminar del XIV Congreso de la ALUEP. Disponível em: https://aleuporg.files.wordpress.com/2018/07/programa_preliminar_xiv_congreso_aleup.pdf. Acesso em 13 dez. 2020.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ANPUR) (2016). Presidente da ANPUR participa do IV WPSC, Rio de Janeiro, e formaliza a Declaração do Pão de Açúcar. ANPUR. Disponível em: http://anpur.org.br/saudacao-do-presidente-da-anpur-na-abertura-do-iv-wpsc-rio-de-janeiro-03-de-julho-de-2016/. Acesso em 10 dez. 2020.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ANPUR) (2017). A ANPUR esteve presente na Reunião do GPEAN – Global Planning Education Association Network. ANPUR. Disponível em: http://anpur.org.br/a-anpur-esteve-presente-na-reuniao-do-gpean-global-planning-association-network/. Acesso em 10 dez. 2020.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ANPUR) (2018). A ANPUR participou da reunião do GPEAN no XIV Congresso da ALEUP. ANPUR. Disponível em: http://anpur.org.br/a-anpur-participou-da-reuniao-do-gpean-no-xiv-congresso-da-aleup/. Acesso em 10 dez. 2020.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ANPUR) (2019a). ANPUR participa das reuniões do GPEAN em Veneza. ANPUR. Disponível em: http://anpur.org.br/anpur-participa-das-reunioes-do-gpean-em-veneza/. Acesso em 10 dez. 2020.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ANPUR) (2019b). Apresentação. VI Diálogo Franco-Lusófono. Disponível em: https://www.iau.usp.br/vi-dialogo-franco-lusofono/index.php/apresentacao/. Acesso em 2 dez. 2020.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ANPUR) (2019c). Presidente da ANPUR participa da organização do WPSC 2021. ANPUR, 17/ abr. Disponível em: http://anpur.org.br/presidente-da-anpur-participa-da-organizacao-do-wpsc-2021-2/. Acesso em 10 dez. 2020.

ASSOCIATION OF AFRICAN PLANNING SCHOOLS (AAPS) (2020). Member Schools. Disponível em: https://www.africanplanningschools.org.za/member-schools. Acesso em 13 dez. 2020.

ASSOCIATION OF COLLEGIATE SCHOOLS OF PLANNING (ACSP) (2003). GPEIG Bylaws. Global Planning Educator's Interest Group (GPEIG). Disponível em: https://www.acsp.org/page/GPEIGBylaws. Acesso em 13 dez. 2020.

ASSOCIATION OF EUROPEAN SCHOOLS OF PLANNING (AESOP) (2019). Complete Program. Planning for transition: AESOP Annual Congress. Disponível em: https://www.aesop2019.eu/wp-content/uploads/2019/07/complete_program_aesop_2019_venice.pdf. Acesso em 13 dez. 2020.

COSTA, H. S. M. (2015). ANPUR: novos desafios de uma associação consolidada (2003-2005). *In:* PONTUAL, V.; LACERDA, N.; FERNANDES, A. C. Estudos Urbanos e Regionais no Brasil, 1983-2013: a trajetória de um campo disciplinar e sua associação nacional. Recife: Letra Capital: ANPUR, pp. 183-191.

DIAS, L. C. (2017). ANPUR: articulação acadêmica na construção de agendas de pesquisa, de ensino e de política científica, urbana e regional, 2009-2011. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Recife, v. 19, n. 1, pp. 17-27, jan.-abr.

FERNANDES, A. M. (205). Dois anos de vida associativa da ANPUR (2005-2007): virada da conjuntura, política de pesquisa, acesso livre à informação. *In:* PONTUAL, V.; LACERDA, N.; FERNANDES, A. C. Estudos urbanos e regionais no Brasil, 1983-2013: a trajetória de um campo disciplinar e de sua associação nacional. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, pp. 193-202.

GLOBAL PLANNING EDUCATION ASSOCIATION NETWORK (GPEAN) (2019a). About us. GPEAN. Disponível em: https://www.gpean-planning.org/. Acesso em 14 dez. 2020.

GLOBAL PLANNING EDUCATION ASSOCIATION NETWORK (GPEAN) (2019b). Charter of the Global Planning Education Association Network. Global Planning Education Association Network. Disponível em: https://www.gpean-planning.org/charter/. Acesso em 2 dez. 2020.

GLOBAL PLANNING EDUCATION ASSOCIATION NETWORK (GPEAN); INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (IPPUR) (2015). IV World Planning Schools Congress: Global Crisis, Planning and Challenges to spatial justice in the North and in the South. WPSC 2016. Disponível em: http://www.wpsc2016.com.br/. Acesso em 11 dez. 2020.

GONÇALVES, M. F. (2015). A ANPUR em novo patamar: estruturando novos âmbitos de atuação (1999-2001). *In:* PONTUAL, V.; LACERDA, N.; FERNANDES, A. C. Estudos urbanos e regionais no Brasil, 1983 – 2013: a trajetória de um campo disciplinar e de sua associação nacional. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, pp. 135-170.

LACERDA, N. (2015). Olhando o passado, enfrentando o presente e construindo o futuro (1997-1999). *In:* PONTUAL, V.; LACERDA, N.; FERNANDES, A. C. Estudos urbanos e regionais no Brasil, 1983-2013: a trajetória de um campo disciplinar e de sua associação nacional. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, pp. 121-134.

LEME, M. C. S. (2015). Consolidando a articulação acadêmica e a formulação de políticas urbanas e regionais (2001-2003). PONTUAL, V.; LACERDA, N.; FERNANDES, A. C. Estudos Urbanos e Regionais no Brasil, 1983-2013: a trajetória de um campo disciplinar e sua associação nacional. Recife: Letra Capital: ANPUR, pp. 173-180.

MONTE-MÓR, R. (2015). Relatório do Encontro do Governing Council Meeting do GPEAN. Istambul, 4-5/novembro. ANPUR, 2015. Disponível em: http://anpur.org.br/ckfinder/userfiles/files/ANPUR%20Relat%C3%B3rio%20GPEAN%20Istambul%202014.pdf. Acesso em 10 dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (2016). Resolution 71/256 - New Urban Agenda. United Nations. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_256.pdf. Acesso em 20 jan. 2020.

PANIZZI, W. (2015). *On the road with Balzac*: a ANPUR, o elixir da longa vida e sua metamorfose. *In:* PONTUAL, V.; LACERDA, N.; FERNANDES, A. C. Estudos urbanos e regionais no Brasil, 1983–2013: a trajetória de um campo disciplinar e de sua associação nacional. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, pp. 79-102.

RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO (RII), RED IBEROAMERICANA DE EDITORES DE REVISTAS (RIER) (2007). CDC, Caracas, v. 24, n. 66, pp. 135-137. Disponível em: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082007000300010. Acesso em 3 dez. 2020.

DESAFIOS DO PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL EM TEMPOS DE PANDEMIA

PRIMEIRAS NOTAS[1]

Maria do Livramento Miranda Clementino

1. Palestra, ministrada no X Seminário de Avaliação do Ensino e da Pesquisa em Estudos Urbanos e Regionais (X SEPEPUR) e IV Encontro de Revistas Científicas de Planejamento Urbano e Regional (IV ERCIPUR) – ONLINE –, no dia 31 de agosto de 2020.

INTRODUÇÃO

Em 2020, houve uma inflexão profunda nas dinâmicas urbanas e regionais. Além das desigualdades já conhecidas nas periferias do mundo, como o caso do Brasil, ampliou-se algumas problemáticas decorrentes da crise sanitária-econômica-social imposta pela pandemia de COVID-19. No campo acadêmico, muitas pesquisas também adicionaram camadas de temas a serem estudados pelos pesquisadores em virtude dessas novas relações impostas no cenário mundial e local.

Além dessa mudança nos estudos e do curso da vida particular (isolamento social, trabalho em *home office*, convivência em bolhas familiares, uso continuado de máscara etc.), coincidiu o fato de que 2020 também fosse ano de eleição municipal no Brasil, trazendo novas agendas aos governos em nível local pelos próximos anos. Ademais, no futuro (isto é, nos próximos dois anos de pré-eleição, com as campanhas já iniciando seus delineamentos), em 2022, estaremos no último ano do mandato presidencial e da realização de eleições gerais no Brasil. São muitas as incertezas sobre como enfrentar os problemas da pandemia ainda no âmbito das esperanças pelo início da vacinação em massa.

A pandemia escancarou as desigualdades no Brasil, agravando uma crise urbana e metropolitana pré-existente e ameaçando a reprodução social. Assim, como pensar o planejamento urbano e metropolitano num momento de tanta ou total incerteza e, ao mesmo tempo, romper com um

"modelo" de planejamento excludente socialmente e concentrador da renda gerada pela economia urbana?

Aqui, apresentamos as "primeiras notas" de um debate que tende a acontecer com vigor na academia e no âmbito dos estudos do Planejamento Urbano e Regional num futuro próximo. Estão organizadas em dois argumentos: aquele que trata a busca da essência da metrópole, do direito à cidade no Brasil e no mundo como sendo **compacta, convidativa e convergente**; e aquele outro argumento que coloca os desafios impostos pela pandemia que, na aparência, ameaçam a essência dessa metrópole (agora, mais do que nunca, impregnada e sufocada pela ideia de **distanciamento, dispersão e desvalorização**).

Não tenho a pretensão de abordar todas as facetas de um domínio tão complexo quanto este e que reúne alguns dos principais desafios do nosso tempo. Mas, pretendo, ainda, tocar a metrópole no domínio político e, quem sabe, desvendá-los a partir do seu planejamento e gestão.

A METRÓPOLE EM 3 C
COMPACTA, CONVIDATIVA E CONVERGENTE

A urbanização brasileira é resultante de determinações gerais do capitalismo e de suas expressões históricas concretas. Explicita-se pelos efeitos internos das relações estruturais de interdependência com a economia

global combinada à sua dinâmica histórica interna onde as mudanças globais se realizam de modo distinto em cada uma das dimensões da vida social (econômica, política, cultural e ambiental). Uma urbanização periférica e dependente, com forte associação entre a urbanização e a constituição de uma ordem urbana decorrente da industrialização. Uma sociedade industrial pobre, de consumo, heterogênea e enormemente desigual. Nesse sentido, tivemos uma urbanização rápida e uma metropolização precoce.

Entre nós, a noção de metrópole embasa a maioria das definições que qualificam as principais aglomerações urbanas do país – estando presente em todos os arranjos urbano-regionais identificados em território brasileiro. Associa-se essa noção ao processo de urbanização, concretizando-se pela extensão e densificação das grandes cidades.

Como em outras partes do mundo,

> as metrópoles se tornaram lugares estratégicos, lugares de produção de riquezas e do desenvolvimento econômico, espaço onde acontecem as solidariedades e o viver em conjunto das populações sempre as mais diversas nos âmbitos sociais, culturais e étnicos, territórios onde se apresentam com acuidade os problemas ambientais, em todos os âmbitos da vida humana" (LEFÈVRE, 2009).

Ou seja, são espaços em que a destruição criativa do neoliberalismo vem reconfigurando as formas de associativismo e ação. Como diz Harvey

(2007), todo movimento político tem que enfrentar a questão da localidade, onde as desigualdades sociais e urbanas se explicitam com maior vigor.

A metropolização, como a urbanização, faz referência a processos. Caracteriza tanto as formas quanto às funções e as dinâmicas dos maiores agrupamentos humanos de nosso tempo. Obviamente, todas as urbanizações, todos os crescimentos e supercrescimentos periféricos das cidades, todos os fenômenos observáveis da expansão urbana, não ressaltam forçosamente a metropolização. Estudá-las requer descobrir suas "improvisações criativas". João Seixas, Pedro Costa e Ana Oliveira (2009) chegam a chamá-las, mesmo, de "cidades criativas". Podemos presumir, desejar, ansiar, a essência da metrópole brasileira periférica, porém justa e garantidora do direito à cidade em três letras "C" – **compacta, convidativa e convergente.**

O processo contemporâneo de metropolização do espaço e a grande metamorfose que vêm ocorrendo em algumas metrópoles tem significado mudanças territoriais expressivas. Há intensificação e multiplicidade de fluxos de pessoas, mercadorias e informações, bem como crescimento do número de cidades com transbordamento de grandes cidades em territórios dos municípios vizinhos, conurbadas, onde não se distingue muito bem, na continuidade da imensa área construída, o limite municipal de cada uma delas. Tanto em São Paulo, por exemplo, como na Cidade do México, em Buenos Aires ou em Santiago, vamos encontrar a manifestação desse momento mais avançado da urbanização.

Uma cidade mais compacta possibilita uma vida urbana com mais mobilidade. Para fins didáticos, costuma-se opor o modelo de cidade dispersa à cidade compacta. O primeiro corresponderia à cidade espraiada, com baixas densidades populacionais, cuja circulação está baseada principalmente no transporte individual – seu estereótipo é o típico subúrbio norte-americano, com amplas casas unifamiliares isoladas no meio de grandes lotes. Já o segundo seria a cidade densa, na qual o transporte coletivo atende à maior parte da população, cujo estereótipo são as cidades de arranha-céus. É importante levar em consideração, no entanto, que essa é uma conceituação simplificada e não dá conta de explicar todas as diferentes abordagens da dinâmica urbana. Ou seja, é possível que haja alta densidade populacional sem verticalização intensa. A cidade compacta não é simplesmente o aumento da densidade. A favela é densa, por exemplo. A urbanização compacta é aquela que apresenta infraestrutura eficiente de transporte, espaços públicos, iluminação, saneamento, segurança etc. Em geral, o que observamos nas cidades brasileiras e latino-americanas é uma combinação dos dois modelos, em que os territórios mais compactos da cidade nem sempre são aqueles mais bem servidos pelo transporte coletivo.

Devemos, também, tratar os recursos naturais como direcionadores, e não como limitadores do desenvolvimento urbano. Trabalhar por uma metrópole mais compacta é ter os recursos naturais como eixos estruturadores do ordenamento territorial e o planejamento direcionado à gestão do território. O que observamos, no entanto, é que a metrópole contemporânea

corresponde a uma grande mancha urbana dispersa formada pela conurbação de diversos municípios em torno de uma cidade principal regidos e interligados por uma densa rede de fluxos imateriais (informação e comunicação). Apesar da continuidade da área construída, as metrópoles contemporâneas caracterizam-se pela fragmentação socioespacial em decorrência das grandes desigualdades socioeconômicas existentes entre as diferentes cidades e bairros que formam essa única aglomeração.

A cidade convidativa é aquela "cheia de vida, segura, sustentável e saudável; "cidade para pessoas", como sugere Jan Gehl (2013) em seu livro *Cidades para Pessoas*, que, ao definir um amplo conceito sobre a cidade e sua relação com as pessoas, de forma objetiva e aprofundada analisa o comportamento da vida urbana estabelecendo desafios para que o futuro das cidades preserve a dimensão humana, promovendo vitalidade, segurança e sustentabilidade aliada a uma vida saudável. Gehl (2013) define uma cidade convidativa como ponto de partida para um planejamento urbano holístico, entendendo que os espaços vivos transpassam sinais amistosos e acolhedores para promover integração social. Esclarece esse conceito como relativo, haja vista que a vitalidade nas cidades não se limita à quantidade de pessoas, e sim à sensação que o espaço transmite, isto é, se ela convida ou afasta as pessoas, se as atividades sociais e de lazer estão combinadas ou fragmentadas.

A partir disso, compreende-se que a qualidade ambiental também está inclusa e se mede a partir da forma como se apropriam as pessoas no espaço:

considerando que pessoas atraem pessoas, os espaços devem ser cuidadosamente projetados para sustentar uma cidade viva. Ou seja, cidades para pessoas e para o meio ambiente podem ser consideradas como sendo cidade convidativas.

A insurgência urbana, entendida como a contestação à ordem vigente, supõe uma base ampla de interações que se refere a diversidade dos ativismos que se expressam na metrópole pela ação coletiva (TILLY, 1978; 1990) dos que vivem na cidade e nas localidades, e se contrapõem à sua mercantilização. Expressa também aquilo que Lúcio Kowarick (1979) chamou de "espoliação urbana" ao referir-se às contradições capital-trabalho expressas nas grandes cidades brasileiras.

Ao usar o inconformismo das massas urbanas a seu favor, o ordenamento territorial e o planejamento e gestão podem descobrir que as cidades podem ser convergentes no sentido de serem mais justas e humanas, garantindo direitos aos que nela habitam. Parafraseando à saga *Divergente: Convergente* (filme baseado na trilogia de livros de Veronica Roth), onde os amigos lutam contra a opressão implantada numa cidade (Chicago) devastada, revelando uma sociedade dividida que não oferece muita escolha em relação ao futuro. Ao mesmo tempo que parece ser o lugar mais "legal" do mundo, torna-se uma ameaça ao *status quo* e uma metáfora (da divergente) à insatisfação de toda uma geração no que diz respeito ao mundo que receberam (uma cidade séculos à frente em termos de tecnologia), mas que não os inclui.

Na arena pública, a metrópole é identificada como uma cidade de grande centralidade política do "*issue*" (objeto de decisão) e grande complexidade técnica. Nessa arena, os "empreendedores políticos desempenham papel importante capaz de articular os diferentes interesses nela cristalizados" (AZEVEDO, 2010). Ou seja: a metrópole, mesmo não sendo uma unidade política, e mesmo não tendo as prerrogativas político-institucionais de uma unidade central ou federativa, existe como espaço fundamental na dinâmica econômica de qualquer país na medida em que "puxa" as economias regionais e mundial.

No Brasil, "o tamanho de nossas metrópoles, suas desigualdades, suas favelas, e periferias, sua violência são consequências necessárias da disjunção entre economia, sociedade e território que caracteriza a nossa expansão periférica na economia mundo capitalista" (RIBEIRO, 2010). O produtor dessa disjunção é a metropolização da **questão social.**

Essas ideias pretendem aqui expressar que a concentração territorial dos problemas ocasionados por essa disjunção resvala também nas formas fragmentadas e fragmentadoras pelas quais forças dominantes do sistema global da acumulação se apropriam do território metropolitano, gerando como consequência a necessidade de dar centralidade a esse território como objeto das estratégias de enfrentamento do movimento de uma "globalização conservadora".

A PANDEMIA E A METRÓPOLE EM 3 D
DISTANCIAMENTO-DISPERSÃO E DESVALORIZAÇÃO

A pandemia fez ressurgir vários temas, como o da *densidade* nas cidades em meio às discussões do campo alargado dos estudos urbanos. Com a crise do novo coronavírus, a densidade é vista como a origem de todos os males por desfavorecer o distanciamento social. Obviamente que não o é, pelo menos não necessariamente. No entanto, a literatura é cheia de exemplos que ressaltam a necessidade de haver densidade em alguma medida para gerar aglomeração que justifique o surgimento ou criação de urbanidades. Urbanidade é uma palavra que conceitualmente se refere sempre a alguma condição positiva, boa e necessária para que as pessoas possam viver bem (VALENÇA, 2020).

Não podemos esquecer que a metrópole como lócus da vida social e da vida civil é sempre vista e percebida como um lugar de oportunidades: de trabalho, ensino, cultura, lazer etc. Na minha visão, esse "novo normal" reafirma e remarca a importância social e política da metrópole na atualidade, por mais que a pandemia exija o isolamento social e a reclusão – em síntese, o não convívio social e sua expressão política na metrópole.

Devemos lembrar, por exemplo, que, do isolamento social provocado pela forma de propagação do vírus (que são aéreas), é possível vislumbrar que grandes metrópoles, como as brasileiras, precisam ampliar áreas abertas, áreas livres do ponto de vista do planejamento urbano e da melhoria da

qualidade de vida (ou da convivência com o vírus). Políticas urbanas são necessárias para transformar áreas densas, ativas e vibrantes em áreas agradáveis para o encontro, para o caminhar lento, para o cruzamento dos vários modais de transporte, para viabilizar o comércio local etc. E a densidade não está só no meio urbano em geral: está também no bairro, na comunidade, na favela, na rua, na casa. Está em todos os ambientes da vida social que interessam ao planejamento urbano, caso em que recebe também o nome de *aglomeração* (VALENÇA, 2020). Bom lembrar que a formação do nosso território levou muitas das nossas grandes cidades para o litoral; sinônimo de mar aberto e ar puro, ou para áreas ribeirinhas, como as da Amazônia. Poucas são as grandes cidades brasileiras que não se encontram nessa condição (a exemplo de São Paulo, Belo Horizonte, entre outras). Nesses dois exemplos, a falta da orla pode ter impulsionado o urbanismo de parques urbanos e áreas livres para passeio.

Por outro lado, com o isolamento social, estamos sendo forçados a aprender a lidar com a massificação das tecnologias sociais, o uso de plataformas e as redes sociais, sempre limitadas às classes menos favorecidas e, agora, com o rearranjo dos hábitos de consumo e da vida urbana, exigindo um olhar das elites e dos governantes para a necessidade da inclusão digital – muito embora saibamos que será elevado o custo social pela ausência daquilo que Storper (1994) chama de "economia do aprendizado".

Por último, embora recorrente, seria bom remarcar que as crises que vivenciamos (econômica, política e sanitária) terminaram por escancarar as

nossas desigualdades. Nela ou dela podemos pensar e realizar um planejamento metropolitano que considere o direito à cidade e à cidadania.

Para exemplificar, precisamos encarar as novas tecnologias como instrumento a favor da democracia e da luta contra as desigualdades. O "surto" de autoritarismo que nos pressiona no Brasil merece respostas inteligentes às situações. Há conquistas das quais não podemos prescindir para o planejamento urbano da metrópole e da cidade legal. A restrição, ou mesmo o retrocesso ao planejamento participativo, precisa ser enfrentado. Mesmo antes da pandemia, o Estatuto da Metrópole já havia sido mutilado quanto às regras de participação social.

Passado o processo de adequação da população às novas medidas, percebe-se um movimento dos governos municipais dirigido à retomada de algumas atividades, *a priori*, consideradas como não essenciais: entre elas, os processos de revisão de Planos Diretores que estavam suspensos, agora, como exercício de uma democracia "digital".

As prefeituras de alguns polos metropolitanos (Goiânia, Fortaleza, Natal, João Pessoa, Recife e Porto Alegre), durante esse momento confuso, aceleraram a revisão dos planos diretores de modo remoto. Não está sendo fácil compreender os motivos da pressa de se concluir o processo de revisão do PDs. No Brasil, não temos a *expertise* (nem assegurada a todos as condições técnicas) norte-americana de fazer grandes assembleias e debates de modo virtual. Um longo fosso separa a campanha do partido democrático dos EUA (totalmente virtual) à campanha pelas prefeituras

municipais de 2020 no Brasil. Muito menos, de estabelecer os debates pela revisão de Planos diretores de cidades:

> O fato é que, embora a participação social remota venha ganhando certa aceitação, constitui uma estratégia que põe em evidência muitos questionamentos quanto às formas de inclusão digital, ainda muito desiguais, considerando o baixíssimo índice de acesso à internet de boa qualidade no país. Não é sem razão, a dificuldade das escolas e universidades públicas em retomar suas atividades nesse momento de pandemia (OBSERVATÓRIO; FÓRUM, 2020).

Vale ressaltar que o objetivo aqui não é ser contra a utilização da forma virtual como um meio complementar à participação social presencial, pois, em um Estado democrático, a participação deve ser garantida para todos os cidadãos através das mais diversas opções disponíveis à administração pública e não apenas a um número limitado de pessoas favorecidas por sua condição de renda. Nesse sentido, precisamos refletir urgentemente sobre a adoção de um modelo de participação social virtual nos processos e ações de interesse público para compreender se os formatos adotados resultam em inclusão ou exclusão da população. Não há como deslegitimar o uso da internet em si como forma de ampliar os canais de comunicação e publicidade entre a gestão pública e a sociedade civil. Reconhecemos que, a cada dia, os meios digitais demonstram sua capacidade de inovação, aproximação e soluções de situações e problemas antes consideradas lentas, ineficientes ou até mesmo pouco transparentes. Um bom exemplo é a capacidade alcançada pela Justiça

Eleitoral brasileira em realizar eleições virtuais confiáveis. Entretanto, colocamos um questionamento para reflexão sobre a capacidade operacional dos municípios brasileiros, mesmo em grandes cidades e metrópoles, para conduzir esse tipo de processo participativo na forma remota, pois, ao migrar do modelo presencial para o virtual, é imprescindível que se demonstre com total transparência os mecanismos e procedimentos adotados para garantir uma efetiva participação de todos.

Registre-se o fato de que os formatos de reunião de colegiados que estão acontecendo on-line em distintos setores profissionais (universidade, parlamento, tribunais, entre outros) partem do pressuposto de que todos os participantes tenham condições iguais e plenas (homogêneas) de acesso à ferramenta e aos seus respectivos conteúdos, sem os quais não são possíveis a validação e a efetividade deliberativa da reunião (OBSERVATÓRIO; FÓRUM, 2020). No Estatuto da Cidade, a democracia participativa é o centro de legitimidade do planejamento urbano.

Nossa preocupação é de que a participação social não se converta apenas em retórica no processo de elaboração do Plano Diretor. Provavelmente uma parcela considerável da população tem acesso à internet, pelo menos por meio de *smartphones*. Entretanto, estes não substituem plataformas complexas para fazer a análise de diagnóstico e leitura de uma cidade, ou mesmo a eleição de delegados em uma pré-conferência e a votação da minuta de revisão do Plano Diretor na Conferência Final. Às fragilidades "técnicas" e "operacionais" somam-se, como necessárias, metodologias

claras de modo a assegurar a participação efetiva, seja no ambiente on-line, seja no *offline* (OBSERVATÓRIO; FÓRUM, 2020).

Por fim, ressalto que as pessoas e os grupos sociais estão vivendo diferentes quarentenas. As manchetes dos jornais informam todos os dias que as diferentes camadas sociais vivenciam de modo diferente os problemas decorrentes da pandemia; alguns tentam adequar suas rotinas ao isolamento social com *home office*, aulas virtuais, atividades físicas individuais, serviços de *delivery*, entretenimento via *lives* etc.; outros – e aqui se inclui a grande maioria da população do Brasil – luta pela sobrevivência, seja na fila de um banco para conseguir o auxílio emergencial do governo e não morrer de fome, seja na fila por atendimento médico para sobreviver aos efeitos devastadores da Covid-19 que, segundo os dados oficiais das secretarias de saúde dos estados, já matou mais de 200.000 pessoas e contaminou mais de 8,5 milhões desde o primeiro caso confirmado até janeiro de 2021.

Finalizo concordando com Cristian Lefévre (2009) de que as cidades "não são simples folhas no vento da globalização". Evocando a imagem e a hipótese da "marcha da Insensatez" formulada pela historiadora Bárbara Tuchman (1985), precisamos fazer como a autora, que catalogou situações nas quais uma espécie de cegueira coletiva conduziu os governantes a atitudes desastrosas plenamente evitáveis se a sensatez prevalecesse como critério para tomada de decisões. Basta ver a situação de colapso no sistema de saúde de Manaus, uma cidade de baixíssima densidade demográfica no Brasil, com apenas 158,06 hab./km^2.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, S.; MARES GUIA, V. R. dos (2010). Os "dois lados da moeda" nas propostas de gestão metropolitana: virtude e fragilidade das políticas. In: CASTRO, E.; e WOJCIECHOWSKI, M. J. (orgs.). Inclusão, colaboração e governança urbana. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas/University British Columbia/Observatório das Metrópoles, pp. 47-64.

TUCHMAN, B. (1985). A Marcha da Insensatez. Rio de Janeiro: Editora José Olympio.

COBO, E. P. (org.) (2011). Ciudades compactas, dispersas e fragmentada. Cidade do México: UNAM.

GEHL, J. (2013). Cidades para Pessoas. São Paulo: Editora Perspectiva.

HARVEY, D. (2007). Espacios del Capital. Hacia una Geografía Crítica. Madrid: Akal.

KOWARICK, L. (1979). A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

LEFÈVRE, C. (2009). Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para construção de novos territórios políticos. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 299-318, jul./dez.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (NATAL); FÓRUM DIREITO À CIDADE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN) (2020). Carta Aberta aos Gestores municipais sobre a realização de Audiências Públicas e outros eventos virtuais nos municípios da Região Metropolitana de Natal durante a pandemia da Covid-19. Natal, Fórum do Direito a Cidade/Observatório das Metrópoles (Núcleo Natal), 21 mai. 2020. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/nucleo-natal-assina-carta-sobre-a-participacao-social-virtual-nos-processos-de-revisao-dos-planos-diretores/. Acesso em 27 fev. 2021.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR., O. A. (2010). As grandes cidades e a questão social brasileira: reflexões sobre o Estado de exceção nas metrópoles brasileiras. In: CASTRO, E.; e WOJCIECHOWSKI, M. J. (orgs.). Inclusão, colaboração e governança urbana. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas/University British Columbia/Observatório das Metrópoles, pp. 19-46.

SEIXAS, J.; COSTA, P.; OLIVEIRA, A. (2009). Das Cidades Criativas à Criatividade Urbana Criatividade e Governança na Cidade Contemporânea. In: Conferência conjunta da European Urban Research Association e da Urban Affairs Association City Futures 09 – City Futures in a Globalising World, Madrid. *Anais*... Madrid.

STORPER, M. (1994). Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento". In: RIBEIRO, L. C. Q. (orgs.). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana. São Paulo: Civilização Brasileira.

TILLY, C. (1996[1990]). Coerção, Capital e Estados Europeus. São Paulo: Edusp, 1996.

TILLY, C. (1978). From Mobilization to Revolution. Ann Arbor: Addison-Wesley.

VALENÇA, M. (2020). Densidade de todos os males. In: RODRIGUES, R. P. (Org.). Pandemia 2020: impactos e consequências. Natal: EDUFERN.

DA AGENDA METROPOLITANA À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (PNDU)

A PESQUISA APLICADA NA ÁREA DE PLANEJAMENTO URBANO NO IPEA

Marco Aurélio Costa

Este ensaio tem como propósito "aparente" apresentar parcialmente a trajetória da pesquisa urbana que vem sendo desenvolvida nos últimos 10 anos no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em especial aquela sobre o projeto da Governança Metropolitana no Brasil. O propósito é aparente porque, embora se queira associá-lo à atual agenda de pesquisa vinculada ao apoio à elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), utiliza-se o caso do projeto Governança Metropolitana no Brasil para discutir alguns aspectos associados à natureza híbrida de instituições como o Ipea. Esse propósito também contribui para refletir sobre estratégias que vêm sendo utilizadas para fortalecer a agenda de pesquisa da instituição e para ampliar a potência desses esforços de pesquisa e assessoria governamental, sobretudo por meio da participação, criação e articulação de iniciativas de pesquisa em rede, fortalecendo parcerias com agentes-atores acadêmicos, de entidades governamentais e de outras instituições não públicas estratégicas.

Portanto, usando o caso/exemplo da agenda de pesquisa sobre a governança metropolitana (e de como ela permitiu que fosse firmada uma parceria com o [novo] Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) para apoiar a elaboração da PNDU), o que se pretende discutir é o que seria, com o perdão do termo inadequado, a *natureza* das entidades públicas de planejamento e pesquisa mediante uma reflexão sobre sua atuação e estratégias de ação e sobrevivência.

Desta forma, este breve ensaio procura contribuir para o debate sobre ciência, tecnologia, Estado e sociedade, analisando sobre o que chamamos aqui de instituições híbridas, reflexão necessária num momento de crise econômico-financeira e de disputa de narrativas que têm colocado essas instituições numa posição francamente vulnerável e sem que o reconhecimento de seu papel histórico e de seu potencial seja colocado na balança.

INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE PESQUISA
HIBRIDISMO E RISCO

O ponto de partida deste artigo tem a ver com a compreensão do que seria o hibridismo estrutural dos institutos públicos de pesquisa, notadamente no campo das Ciências Sociais Aplicadas, e como corolário desse hibridismo, refletir sobre os riscos aos quais essas instituições estão submetidas.

Em termos jurídico-institucionais, as entidades públicas de pesquisa são órgãos da administração indireta (em geral autarquias) mantidas por recursos do Orçamento Geral da União (OGU) – no caso dos institutos federais ou dos respectivos orçamentos estaduais. Nesse rol, há raros casos, ainda que honrosos, de institutos municipais, como o jovem Instituto Municipal de Informação e Pesquisa Darcy Ribeiro (IDR), mantido pelo município de Maricá (RJ), criado no final de 2018.

Estar na administração indireta significa fazer parte da estrutura governamental, mas também quer dizer que o órgão não é responsável pela

execução direta de ações de governo – isto é, não fazendo parte da administração direta –, ainda que possa e deva colaborar ativamente com a agenda dos governos, qualquer que seja sua esfera. Os institutos de pesquisa, portanto, são entidades governamentais que, embora não estejam "na ponta" da execução das políticas públicas, podem – e deveriam – apoiar sua elaboração, monitoramento e avaliação.

Por mais que muitas instituições se enquadrem nessa categoria de autarquia pública estatutariamente encarregada do desenvolvimento de pesquisas, há um vasto leque de possibilidades tipológicas dessas entidades cujas variações têm a ver com suas atribuições e competências legais, tal como estabelecidas em suas normas e na forma como se relacionam com os sucessivos governos.

Algumas das principais referências sobre o desenvolvimento científico e tecnológico do país chamam a atenção para o papel do Estado brasileiro nesse campo. O primeiro instituto de pesquisa brasileiro é uma entidade pública criada ainda no Brasil Colônia: o Museu Nacional, de 1818, dedicado, entre outras atividades, à pesquisa no campo das ciências naturais. No período colonial, destaca-se também a criação do Real Horto, que, posteriormente, viria a se tornar o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, cuja história reflete, em boa medida, a própria história político-administrativa brasileira. No período subsequente, durante o império, tem-se o Observatório Nacional, de 1827, e a Escola de Minas de Ouro Preto, de 1875. Antes do período republicano, portanto, havia um

predomínio de instituições de pesquisa subordinadas ao governo central e dedicadas às ciências naturais, especialmente.

O período republicano abriu a possibilidade da descentralização dos órgãos de pesquisa no território nacional, sem que precisassem estar vinculados à União, e assistiu ao nascimento de instituições de estatística e pesquisa social, destacando-se a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1934 num período anterior ao Estado Novo.

Contudo, foi no Pós-Guerra que nasceram diversas instituições públicas de pesquisa no país mais voltadas à promoção do desenvolvimento econômico e social, inclusive com agendas de enfrentamento das desigualdades regionais. Esse é o caso da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), em 1949 e, já no governo militar, da criação do Ipea, em 1964. Conforme salienta Sanches Jr. (2012),

> a institucionalização da política científica e tecnológica brasileira, entendida como um processo organizado a partir das esferas do governo federal com o intuito de prover ao país uma política contínua na área, data dos anos de 1950. Contudo, podemos constatar que a presença do poder central nas ações destinadas à ciência e tecnologia data de muito antes de sua institucionalização.

Nos estados brasileiros, instituições como o Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social (Idesp), de 1966; a Fundação João Pinheiro (FJP), de

1969; o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), de 1973; a Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), de 1973; o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), de 1975; e a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), de 1978, são exemplos de iniciativas estaduais de criação de institutos de pesquisa. Em alguns casos, também são exemplos de institutos de produção estatística voltados ao tema do desenvolvimento econômico e social na esteira de processos observados no pós-guerra e inspirados em referências de reforço da capacidade institucional do setor público para contribuir com o desenvolvimento regional e nacional.[1]

Alguns órgãos dedicados à pesquisa e/ou à produção estatística apresentam uma história institucional longa e dinâmica, como é o caso da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), cuja origem remonta à Comissão de Planejamento Econômico (CPE), criada em 1955. Outro exemplo de uma trajetória institucional intensa pode ser encontrado na Agência Condepe-Fidem, criada em 2003, mas que herda as atribuições dos órgãos originais, a saber, o órgão estatístico do Estado de Pernambuco, o Instituto de Planejamento de Pernambuco (Condepe) e a Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Fidem), que, por sua vez, incorporou a extinta Fundação de

1. Mesmo antes do período pós-guerra, diversas iniciativas de órgãos voltados para a produção estatística, incluindo departamentos de estatística ou similares, puderam ser observadas em diversos estados. Porém, é a partir do pós-guerra que tais iniciativas ganharam corpo e se mostraram mais orgânicas, associadas ao entendimento de que o Estado tem um papel importante no desenvolvimento científico-tecnológico em consonância a projetos desenvolvimentistas de inspiração estruturalista.

Desenvolvimento do Interior de Pernambuco (Fiam). Há, portanto, uma longa trajetória no campo do desenvolvimento científico e tecnológico que está ancorada num protagonismo estatal e que, com o tempo, foi se fazendo presente na esfera estadual de governo.[2]

A instituição desses órgãos de pesquisa e/ou de estatística, portanto, associa-se a uma concepção do desenvolvimento econômico para a qual concorre a estratégia de promoção do desenvolvimento institucional e das capacidades estatais do poder público, notadamente no campo das Ciências Sociais Aplicadas. Conforme aponta Rodríguez (2009, p. 2320), a "(c)onsolidação de uma institucionalidade jurídica e burocrático-administrativa (...) se configura como requisito essencial" para o desenvolvimento da racionalidade econômica dos países latino-americanos.

Feita esta breve contextualização histórica, retomemos agora a caracterização dos institutos de pesquisa a partir de suas missões institucionais, as quais se relacionam (e alimentam) seu hibridismo.

Como parte de suas atividades estatutárias, os institutos de pesquisa, em geral, têm como missão precípua o desenvolvimento de atividades de pesquisa, cuja agenda se associa, a depender dos governos, em graus variados, às demandas que estes fazem aos órgãos em termos

2. Sem pretender aprofundar a discussão sobre o pensamento latino-americano em torno do desenvolvimento econômico, vale fazer referência aos dois volumes que compõem uma obra organizada por Bielschowsky (2000), na qual se resgata o núcleo teórico-conceitual do pensamento da Cepal, fundada em 1948, a partir do pós-guerra.

de assessoramento técnico em face das políticas públicas, envolvendo apoio ao seu desenho, ao monitoramento e à avaliação. Há variados graus de autonomia na estruturação das agendas de pesquisa dessas instituições e diferentes articulações com as prioridades políticas e programáticas dos governos.

Além das atividades de pesquisa, os institutos também podem desenvolver atividades ligadas à docência – não é raro que membros de seus corpos técnicos tenham exercido, em algum momento, atividades docentes.

Há muitos e relevantes casos em que tais institutos abrigam cursos de graduação e pós-graduação, como é o caso da Fundação João Pinheiro (FJP), por meio de sua Escola de Governo, ou Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), ligada ao IBGE, e, mesmo, do mestrado profissional oferecido pelo Ipea.

Além da formação educacional regular, em alguns casos há uma formação profissional por meio da concessão de bolsas de estudo para pesquisadores, tal como ocorre com os centros de pós-graduação que acessam recursos de fomento à pesquisa em diversas agências, federais ou estaduais. Este é o caso do Ipea. Enquanto instituição de pesquisa que fornece bolsas de estudo para um amplo perfil de formações acadêmicas, por meio do Programa de Mobilização de Pesquisadores (PROMOB), o instituto contribui também para a formação de pesquisadores, notadamente na área das Ciências Sociais Aplicadas.

Finalmente, além de atividades que envolvem divulgação científica, estruturação e publicação de periódicos etc., destaca-se a função estatutária de produzir estatísticas oficiais para os governos federal e estaduais.

O desenvolvimento de pesquisa e as atividades ligadas à docência aproximam os perfis dos institutos de pesquisa daqueles das instituições de ensino superior, em especial, de alguns centros de pós-graduação.

Por outro lado, o trabalho de assessoramento técnico, o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas e, em especial, a produção estatística, confere uma especificidade a essas instituições. A competência de produção de dados, em particular, tem sido um elemento de fortalecimento de algumas dessas instituições, garantindo-lhes alguma blindagem institucional, especialmente nos momentos em que suas funções e atuação são questionadas.

Essa dupla identidade de instituições quase acadêmicas, de um lado, e de assessoramento governamental (e, sobretudo, de produção estatística), de outro, são a essência do que chamamos aqui de hibridismo institucional. Essa é a força dessas instituições e, também, seu "calcanhar de Aquiles". São instituições que se pretendem autônomas e voltadas ao fortalecimento do Estado, mas cujo hibridismo nem sempre é bem recebido e percebido, seja por alguns governantes, seja por alguns gestores, os quais não raramente se sentem incomodados com essa autonomia e com as críticas produzidas pelos estudos, pesquisas e investigações realizadas nesses órgãos. Afinal,

como podem investigadores de institutos públicos de pesquisa se posicionarem de forma crítica em relação à atuação governamental, sendo eles parte da estrutura do governo enquanto servidores públicos?

O hibridismo e a forma como agentes-atores políticos percebem o papel dos institutos públicos variam muito, mas há ameaças latentes rondando essas instituições, que não raramente são extintas ou viram objeto de algum tipo de fusão – resultando no desaparecimento da entidade original. Vimos isso ocorrer nos anos 1990 com a extinção de diversas entidades metropolitanas, e voltamos a ver isso agora na década de 2010, com a Fundação de Economia e Estatística (FEE), o Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (Idesp) e, mais recentemente, com a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa).

A extinção da Emplasa encerrou uma história marcada, nos seus últimos anos, pela alternância de momentos de valorização – e acesso a recursos importantes, como o imageamento aéreo do Estado de São Paulo – e desvalorização. A política governamental paulista voltada para as instituições públicas de pesquisa já tinha contado com a proposta – derrotada na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp) – de fusão da Fundação Seade à Fundação Prefeito Faria Lima (Cepam) e à Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), em 2013. Em 2015, Cepam e Fundap viriam a ser extintas. A extinção da Emplasa, por seu turno, ocorreria em 2019.

Quando o debate paulista estava ficando intenso, foi criada uma Frente Parlamentar em Defesa dos Institutos de Pesquisa e Fundações Públicas em resposta às preocupações dos deputados em face da política estadual de desenvolvimento científico, vis-à-vis uma agenda de enfraquecimento das instituições públicas. Em uma reunião da Frente, seu coordenador, o deputado Carlos Neder, verbalizou essas questões ao falar que "(h)á a necessidade de se fazer a defesa dos institutos públicos de pesquisa e fundações para que a população conheça quais são os trabalhos realizados, as pesquisas em andamento, e propiciar o debate sobre a atuação de institutos e pesquisadores que são sérios e eficientes".[3]

A Fundação Seade, única instituição de pesquisa sobrevivente, é aquela responsável pela produção de dados estatísticos para o governo paulista. Por hipótese, mesmo que isso não represente garantia alguma de sobrevivência, pode ser que a função de produção de dados confira mais segurança para a instituição, refletindo o que seria uma percepção mais clara de seu papel para além do hibridismo que marca a maior parte dessas instituições, especialmente aquelas que não produzem dados oficiais.

O perfil institucional híbrido dessas instituições faz parte de seu *ethos*. É bem verdade que a incorporação de competências ligadas à produção de dados estatísticos oficiais fortalece a instituição e a forma como ela é percebida nos próprios governos, mas também na sociedade, reduzindo o

3. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=382222. Acesso em 26 fev. 2021.

hibridismo. Contudo, seu perfil híbrido é de difícil compreensão mesmo para os técnicos que compõem seus quadros. Uma espécie de sentimento de angústia existencial parece ser a regra nesses casos, agravada e amplificada quando ocorrem períodos de retração orçamentária, quando cessam as políticas de renovação periódica dos quadros técnicos por meio dos concursos públicos e quando os recursos disponíveis para a pesquisa são reduzidos e desviados para outros fins alternativos.

ESTRATÉGIAS PARA UMA VIDA LONGA E PRÓSPERA
AS REDES E AS NTIC

A vida das instituições de pesquisa está cercada de riscos e insegurança em decorrência de seu próprio *ethos* institucional. Uma vida institucional longa e próspera depende de um extenso conjunto de fatores que não se pode controlar. Os riscos são vários, muitas vezes cíclicos e associados às conjunturas política e econômica. Atuar nessas instituições pode envolver doses elevadas de adrenalina por parte de seu corpo técnico e gestor.

Partindo do reconhecimento do hibridismo e de seus muitos riscos, o que fazer para fortalecer e garantir uma vida longa e próspera a essas instituições? Não há "receita de bolo" para tal, mas o que pretendemos apresentar aqui são algumas estratégias desenvolvidas na última década no Ipea, instituição de elevado grau de hibridismo que não possui como missão institucional a produção de dados estatísticos oficiais.

Ao longo da última década, aproveitando um momento de valorização institucional tanto em termos do ambiente político-institucional quanto em termos orçamentários, colocamos em ação um conjunto de estratégias voltadas ao fortalecimento institucional. Essas estratégias estavam ancoradas numa leitura da realidade segundo a qual era fundamental estruturar redes institucionais e incorporar, na pesquisa e na sua disseminação, as novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC).

A ESTRATÉGIA DA PESQUISA EM REDE

Do ponto de vista institucional, a participação em redes de pesquisa pode ser decisiva para a sobrevivência e para a dinamização da instituição. As relações interinstitucionais fortalecem os parceiros numa relação do tipo "ganha-ganha" e as trocas e interações contribuem para ampliar a percepção dos investigadores sobre os objetos de estudo. As articulações desse tipo são muito potentes. E pudemos vivenciar isso nessa última década.

Em 2011, com o apoio da presidência do Ipea, naquele momento ocupada pelo prof. Márcio Pochmann, foi disponibilizado um montante equivalente a R$ 8 milhões para a formação de uma rede de instituições de pesquisa constituídas principalmente por instituições de ensino superior e entidades de pesquisa pública. Em especial, aquelas vinculadas à Associação Nacional de Institutos de Pesquisa, Planejamento e Estatísticas (Anipes), as quais manifestaram sua intenção de participar de pesquisas propostas fosse pelo Ipea, fosse por grupos formados por no mínimo três entidades

originárias de diferentes unidades da federação. Tratando-se de uma iniciativa que derivou de iniciativas anteriores, formava-se ali a Rede Ipea.

Por meio de uma chamada pública, cerca de 15 projetos de pesquisa viriam a ser iniciados a partir de 2011-12 no âmbito da Rede Ipea, envolvendo mais de 50 instituições de pesquisa e universidades de 24 unidades da federação.

Obviamente, o desenvolvimento de cada uma das pesquisas trouxe desafios próprios e os resultados também variaram, o que também dependeu da experiência e disposição de cada coordenador nacional (um servidor do Ipea) em liderar o grupo de pesquisa formado e interagir com os coordenadores estaduais, que receberam bolsistas e recursos de auxílio financeiro à pesquisa, financiados com recursos orçamentários do Ipea disponibilizados por meio da chamada pública e de seu edital.

Não trazemos aqui um balanço completo dessa experiência, mas destacamos a estratégia de desenvolver a pesquisa em rede como uma forma de fortalecimento institucional.

Com efeito, no caso que será apresentado na seção seguinte sobre o projeto Governança Metropolitana no Brasil, os resultados foram muito positivos e não faltaram relatos por parte de técnicos dos institutos de pesquisa estaduais, afirmando que a participação na pesquisa em rede lhes conferiu maior autonomia em seus órgãos e uma certa blindagem técnica, além de contribuir para a própria sobrevida das instituições.

Relatos nesse sentido foram feitos por pesquisadores de instituições de todas as macrorregiões do país.

O sucesso da experiência da Rede Ipea foi, como dito anteriormente, variável de projeto a projeto e constitui um processo de aprendizagem, isto é, de experimentação institucional. No nosso caso, a experiência foi avaliada positivamente e quando, em 2014, saiu um novo edital para a formação de Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT), tomamos a decisão técnica e administrativa de submeter a proposta de criação de um INCT para o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Em resposta ao referido edital, a proposta apresentada pelo Ipea consistia na formação do INCT em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT), envolvendo a participação de pouco mais que uma dezena de instituições de pesquisa e universidades públicas e mais que uma centena de pesquisadores de formação variada. A coordenação nacional caberia ao Ipea, com a vice coordenação assumida por uma professora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e ao núcleo gestor seria oferecida a participação de pesquisadores da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), do Idesp e da Emplasa – órgão que, como vimos, viriam a desaparecer ao longo da década.

A proposta do INPuT se ancorava em três linhas de pesquisa articuladas entre si, compreendendo:

i. o estudo das redes de cidades e regionalizações, com sua caracterização e análise multiescalar, o mapeamento dos investimentos em infraestrutura e das estruturas produtivas regionais, numa perspectiva que contemplava, ainda, temas transversais como a regionalização da política de saúde e a questão da geografia econômica regional associada à faixa de fronteira;

ii. a análise da produção do espaço, dos territórios usados e da cidadania, envolvendo as políticas públicas e a produção do espaço urbano-metropolitano, estudos voltados para a questão da infraestrutura urbana, especialmente no tema da mobilidade, e a questão da participação social das comunidades urbanas vulneráveis em termos socioambientais;

iii. o desenvolvimento de investigações e experimentos no campo das NTIC, envolvendo a produção de indicadores, aspectos da tecnologia social e suas relações com a gestão pública.

Tratava-se de uma proposta ambiciosa que envolvia nove sublinhas de pesquisa e diversos estudos estratégicos (alguns de escala local/regional, outros de escala nacional) que permitiram um conhecimento aprofundado da relação entre as políticas públicas e o desenvolvimento territorial do país, com a participação de pesquisadores de quase todas as Unidades da Federação.

Para encurtar a história, que muitos conhecem por parte de suas próprias propostas submetidas ao CNPq, foram necessários mais de dois

anos para que os resultados da chamada pública fossem publicados, já no contexto da mudança na chefia do governo brasileiro, após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. A exemplo de outras propostas submetidas ao CNPq, a proposta do INPuT foi aprovada por seu mérito acadêmico e, segundo um parecer bastante favorável de um revisor internacional, pelo seu caráter inovador. A aprovação, contudo, não significou acesso a recursos para o desenvolvimento de pesquisa, sendo proposto ao INPuT o recebimento de um selo de reconhecimento da qualidade de sua proposta, o qual poderia ser utilizado para captação de recursos na iniciativa privada.

Como o objetivo aqui não é fazer um relato da história do INPuT, vamos interromper este resgate histórico, dizendo apenas que, em face da dificuldade vislumbrada por todos nós em desenhar estratégias de captação recursos da iniciativa privada para o financiamento de pesquisas voltadas para o desenvolvimento territorial, adotamos a posição de manter as relações das instituições da rede de pesquisa, vinculando nossas agendas institucionais ao INPuT, mesmo sem recursos orçamentários para financiar todo o plano de trabalho apresentado ao CNPq.

No caso do Ipea, diversas iniciativas convergentes com as linhas de pesquisa do INPuT foram continuadas e passaram a usar o selo do INCT, com destaque para os projetos Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras e Governança Metropolitana no Brasil, ambos originários da Rede Ipea.

O USO DAS NTIC

Além daquelas associadas à constituição de grupos de pesquisa e da atuação em redes interinstitucionais, há um conjunto de estratégias ligadas ao uso das NTIC, buscando fazer uso da rede mundial de computadores para disseminar o conhecimento, as informações e os dados sistematizados pelos projetos desenvolvidos – agora, sob o selo do INPuT.

Desde 2012, quando a parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (Pnud) e a FJP foi reconstituída para estruturar o novo Atlas do Desenvolvimento Humano (ADH), que seria construído a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010, a adoção dessa estratégia já havia sido apresentada e defendida pelo Ipea. Apesar de resistências iniciais que partiam do diagnóstico (correto) das dificuldades de um acesso de qualidade à internet por parte de municípios do interior do país, em especial na região Norte, a proposta foi aceita pelos parceiros e, aos poucos, tornou-se irreversível e uma marca do projeto.

A primeira versão da plataforma do ADH, lançada em agosto de 2013, foi um sucesso e representou a conformação de uma agenda permanente, pois manter a plataforma e o interesse público por ela exige mais do que a sua simples manutenção. E, nesse sentido, avanços que extrapolaram o esforço inicial foram sendo realizados, seja com a publicação de dados de outras pesquisas, como é o caso da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), seja com o trabalho que foi desenvolvido com os

parceiros estaduais de construção dos Atlas das Regiões Metropolitanas, que envolvem hoje a disponibilização de mais de 200 indicadores para mais de 11.000 Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) – recortes territoriais intramunicipais – de 24 das principais regiões metropolitanas (RMs) do país.[4]

Vale ressaltar, nesse relato, o papel que a rede de instituições envolvidas com o projeto Governança Metropolitana no Brasil desempenhou para viabilizar a validação dos recortes territoriais das UDHs, os quais deveriam constituir espaços mais homogêneos, em termos socioeconômicos, do que aqueles associados às áreas de ponderação utilizadas pelo IBGE para os quais os dados do questionário da amostra estavam disponíveis.

A partir dessa experiência inicial da plataforma do ADH, cujo sucesso se expressa nos mais de 30 milhões de acessos registrados desde seu lançamento, o uso de plataformas passou a ser uma estratégia institucional dos projetos associados ao INPuT.

Nessa esteira, as discussões para estruturação de um novo índice sintético e complementar ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHm) passaram pela estratégia de sua disseminação em uma plataforma própria, que viria a ser lançada em 2015, quando também foi lançada a plataforma do projeto Governança Metropolitana no Brasil, uma plataforma

4. Informações mais detalhadas sobre a metodologia do Atlas podem ser encontradas em sua nova plataforma web: http://www.atlasbrasil.org.br.

tecnicamente mais simples, mas que contém importantes informações jurídico-institucionais sobre as RMs brasileiras. Além disto, contém dados socioeconômicos dos municípios metropolitanos e de toda a documentação do projeto, incluindo relatórios técnicos e as publicações lançadas a partir de 2013 com o esgotado *Quarenta anos de regiões metropolitanas no Brasil* (COSTA; TSUKUMO, 2013), primeiro livro publicado pelo projeto, antes, portanto, da constituição do INPuT.

Há, ainda, um extenso caminho a ser percorrido no que diz respeito ao uso dos recursos tecnológicos e informacionais na pesquisa social aplicada. O acesso e o uso de *Big Data*, mineração de dados, *business intelligence* etc., ainda depende da disponibilidade de dados não públicos e sob o controle de corporações, muitas delas transnacionais. De todo modo, os avanços nesse campo são tão inegáveis quanto inevitáveis e é com base nisso que as novas iniciativas de pesquisa devem ser pensadas e implementadas.

No que diz respeito ao raciocínio que vimos ser desenvolvido aqui, vale reter a ideia de que a pesquisa no campo das Ciências Sociais Aplicadas deve, necessariamente, considerar os desafios do uso desses recursos. E, mais importante, as instituições públicas de pesquisa deste campo devem buscar se apropriar dessas ferramentas e recursos tanto para o desenvolvimento de suas pesquisas, quanto para a disseminação dos seus resultados como forma de prestar contas à sociedade de sua atuação e ter o reconhecimento do trabalho que desenvolvem. É preciso ser estratégico nisso sem negligenciar a potência desses recursos e ferramentas,

ainda que, a partir de uma postura crítica, se reconheça os riscos, os limites e as possibilidades das NTIC.

DO PROJETO GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL AO APOIO À PNDU

Nas páginas anteriores, buscamos caracterizar as instituições públicas de pesquisa e apresentar estratégias que foram empregadas para buscar o fortalecimento da agenda de estudos urbano-metropolitanos do Ipea, culminando com a formação do INPuT, com a opção pelo desenvolvimento de pesquisa em rede e pelo uso das NTIC.

Essas estratégias se somaram àquelas formas regulares de disseminação da produção científica: publicações próprias, submissão e apresentação de artigos em eventos científicos e participações/palestras a convite nos diversos eventos institucionais e acadêmicos organizados no país e no exterior.

Esse conjunto de estratégias, bem como as atividades regulares de disseminação da produção técnico-acadêmica dos projetos do Ipea, vem sendo feita de forma habitual nos últimos anos. Em 2020, com a pandemia de Covid-19, foram muitas as *lives* e webinários para os quais fomos convidados, nos quais aproveitamos as oportunidades para apresentar o projeto na perspectiva de fortalecer nosso papel nessa agenda de pesquisa.

Para instituições como o Ipea, fazer parte da agenda de pesquisa, ser reconhecido como referência no tema e poder influenciar o desenho e a implementação das políticas públicas faz parte de sua missão institucional e, mais do que isso, contribui para sua existência.

O projeto Governança Metropolitana no Brasil é um exemplo excelente de aplicação dessa estratégia e os resultados e consequências desse esforço de pesquisa vêm sendo obtidos.

A primeira rodada do projeto, que culminou com a primeira publicação, em 2013, foi o resultado da participação de 15 instituições públicas correspondentes às 15 unidades da federação, entre órgãos de pesquisa, universidades e departamentos ou secretarias da estrutura governamental de governos estaduais.

A Figura 1 ilustra a composição da rede de instituições ligadas ao projeto da Governança Metropolitana no Brasil como resultado da chamada pública da Rede Ipea, realizada em 2011. A imagem consta da antiga plataforma da Rede Ipea.[5]

A partir da publicação dos resultados iniciais da pesquisa e dos diversos eventos institucionais e acadêmicos que tiveram a participação de seus pesquisadores, acabou ocorrendo o convite para o Ipea participar das discussões em torno do substitutivo do Estatuto da Metrópole (EM), sob a relatoria do deputado federal Zezéu Ribeiro (PT-BA).

5. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/redeipea/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=88&Itemid=139. Acesso em 21 fev. 2021.

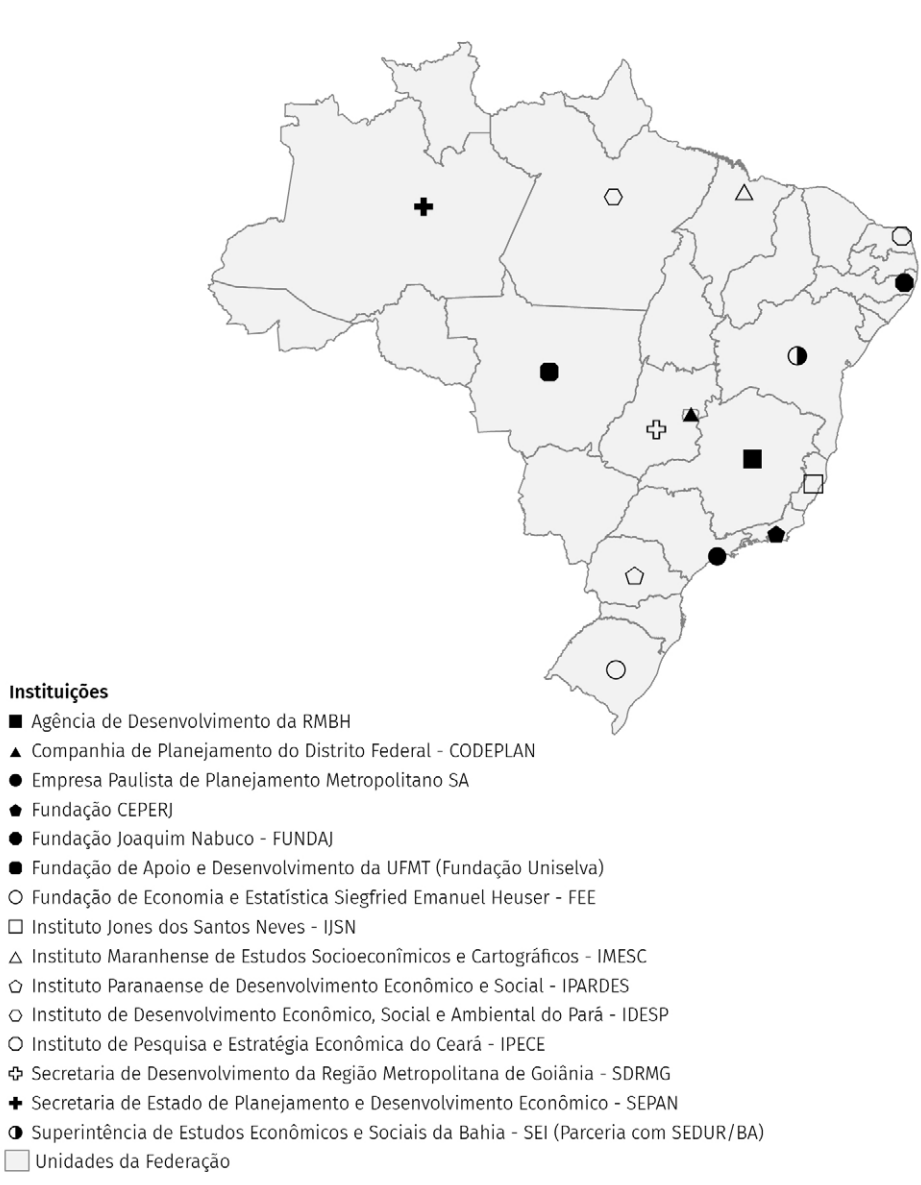

Figura 1: Rede do projeto Governança Metropolitana no Brasil

Fonte: Ipea (2020).

Ao longo do tempo, a estruturação e disponibilização das informações da pesquisa, inicialmente na plataforma da Rede Ipea, posteriormente em uma plataforma própria (brasilmetropolitana.ipea.gov.br), reforçou o papel do grupo de pesquisa e do Ipea no acompanhamento desta agenda, o que implicou na necessidade de se realizar regularmente a atualização do que vem sendo chamado do quadro ou universo metropolitano do país.

Como destacamos numa publicação que ainda se encontra em processo de revisão editorial:

> Por meio do projeto Governança Metropolitana no Brasil, desde o período imediatamente posterior à vigência do EM, vimos desenvolvendo quatro frentes de trabalho no âmbito do projeto: (1) fazemos a atualização do "universo metropolitano"; (2) acompanhamos o processo de implementação do EM no país; (3) com a participação de parceiros estaduais e do Distrito Federal, realizamos pesquisas e investigações sobre temas específicos, os quais assumem o "status" de componente da pesquisa, gerando relatórios e publicações como este livro; e (4) atendendo a convites ou como parte das atividades de divulgação científica, participamos de debates, eventos acadêmicos e institucionais, visando municiar o debate sobre a questão metropolitana no país. A implementação do EM e os temas centrais associados à governança metropolitana e seus desafios são referenciais para todas essas iniciativas.

A partir de um levantamento inicial, cujos resultados foram publicados em 2010 (COSTA; MATTEO; BALBIM, 2010), as análises sobre a

questão metropolitana no Brasil viriam a identificar o que foi chamado de processo de metropolização institucional, paradoxalmente associado à fragmentação e à fragilização do planejamento, da gestão e da governança metropolitana no país.

Ainda que esse processo tenha se arrefecido a partir da vigência do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), a dissociação entre o quadro institucional e o perfil dos arranjos populacionais brasileiros trazidos pelo estudo recente da Região de Influência de Cidades (REGIC) do IBGE (2020) mostra-se evidente.

O Brasil, segundo levantamentos realizados em junho de 2020, possuía 76 Arranjos Institucionais Metropolitanos, além de três Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs). Em contraste, o estudo da REGIC 2020 reconhece a existência de 14 arranjos populacionais do tipo metropolitano no país, além do caso da metrópole de Manaus, que não possui um arranjo metropolitano a ela associada, apesar de compor uma região metropolitana (RM) institucionalizada.

A título de exemplo, a Tabela 1 e a Figura 2, a seguir, trazem o balanço do universo metropolitano atual do país, isto é, um dos resultados dos levantamentos regulares feitos no âmbito do projeto. A Figura 2, além de trazer os assim chamados arranjos institucionais metropolitanos, traz também as aglomerações urbanas instituídas legalmente – são apenas quatro no país – e as RIDEs.

Tabela 1: Número de regiões metropolitanas e de municípios metropolitanos no Brasil por macrorregião – 2020

REGIÕES	RMs	Municípios
Norte	10	73
Nordeste	33	381
Centro-Oeste	2	27
Sudeste	10	234
Sul	21	361

Fonte: Plataforma Brasil Metropolitano. Ipea, junho/2020.

Os estudos sobre a questão metropolitana no Brasil envolvem a análise do quadro jurídico-institucional brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2018), tangenciando temas como a discussão da titularidade das chamadas funções públicas de interesse comum (FPICs), as relações interfederativas, com as tensões e conflitos deixados pela CF 88, e questões estruturantes ou transversais associadas à questão do desenvolvimento urbano-metropolitana, com destaque para a questão de seu financiamento.

A partir da vigência do Estatuto da Metrópole, o processo de acompanhamento de sua implementação vem sendo feito desde 2015. A Tabela 2 traz o balanço do processo de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs) nas 14 RMs do projeto.

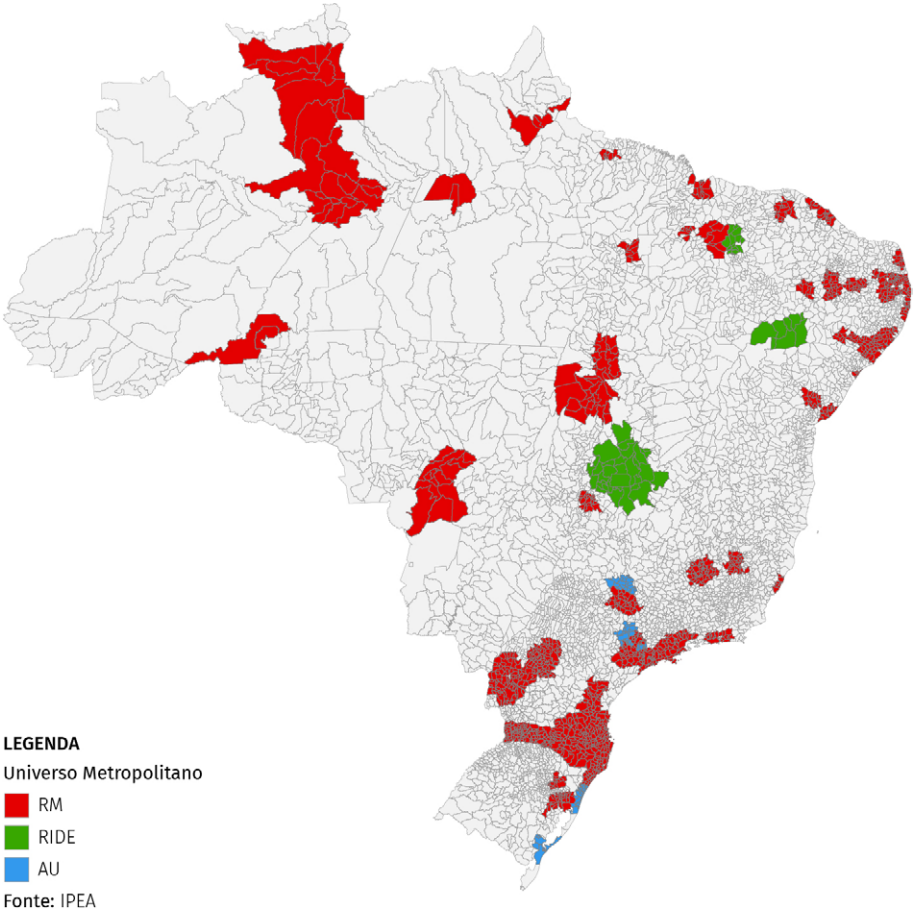

Figura 2: Arranjos Territoriais Institucionalizados no Brasil.

Fonte: Plataforma Brasil Metropolitano. Ipea, junho/2020.

Tabela 2: Balanço sintético do processo de elaboração dos PDUIs nas RMs dos arranjos populacionais metropolitanos da REGIC – 2020

SITUAÇÃO	Nº de RMs	(%)
PDUI não iniciado	3	21,4
PDIU em elaboração	6	42,9
PDUI finalizado	4	28,6
PDUI aprovado	1	7,1

Fonte: Plataforma Brasil Metropolitano, Ipea, junho/2020.

A investigação estruturada e permanente em torno desses temas, nos últimos anos, traduziu-se na produção de diversos relatórios de pesquisa, na publicação de livros, textos para discussão e artigos, alguns dos quais foram apresentados nos encontros promovidos pela própria Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur) e na atualização e disponibilização de dados sobre as RMs e seus municípios nas plataformas do Ipea, com destaque para a página Brasil Metropolitano.

O acervo técnico existente e o investimento feito ao longo dos anos têm contribuído para o reconhecimento da área de pesquisa em estudos urbanos no Ipea. Mais objetivamente, traduziu-se no convite feito pela Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério de Desenvolvimento Regional para apoiar o processo de elaboração da PNDU por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED), de notas técnicas a serem elaboradas pelo Ipea e da discussão e debate em torno dessas notas.

O caso do projeto Governança Metropolitana no Brasil é utilizado aqui como exemplo do emprego deliberado de um conjunto de estratégias por parte de um grupo de pesquisa de instituto público como o Ipea, para, ao mesmo tempo, demarcar e ampliar seu campo de atuação e ter um reconhecimento social que contribua para sua valorização.

A parceria firmada com o MDR através do TED é apenas uma das parcerias que vêm sendo desenvolvidas envolvendo a equipe da Coordenação

de Estudos em Desenvolvimento Urbano (Codur). Há, atualmente, uma pesquisa importante voltada para a identificação e caracterização dos Núcleos Urbanos Informais (NUIs) do país, também com recursos de um TED firmado com a Secretaria Nacional de Habitação (SNH), assim como há um novo TED sendo desenhado para oferecer um balanço que subsidie a revisão do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), também com a SNH.

Essas parcerias têm trazido recursos para a coordenação, os quais têm sido utilizados para reforçar a equipe com pesquisadores do campo do Planejamento Urbano e Regional, por meio de bolsas de pesquisa que têm sido concedidas para pós-graduados e professores universitários, ampliando e fortalecendo o próprio Ipea.

É na qualidade de uma instituição híbrida, tal como aqui sustentado, que o Ipea tem buscado colaborar crítica e propositivamente com o desenho, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas no país, especialmente no campo das Ciências Sociais Aplicadas e, em particular, no Planejamento Urbano e Regional.

O debate em torno da PNDU encontra-se estruturado em diversas etapas, envolvendo (1) a contextualização da elaboração da PNDU e a agenda urbana numa perspectiva interescalar; (2) a questão do financiamento urbano; (3) o desenvolvimento de notas técnicas sobre temas transversais; e (4) a questão da governança interfederativa para o desenvolvimento urbano.

As notas técnicas que já se encontram em processo de elaboração serão apresentadas e discutidas em eventos técnico-acadêmicos organizados pelo Ipea. Espera-se a efetiva participação da academia nesse processo, especialmente da Anpur e dos centros de pós-graduação a ela afiliados.

Mesmo existindo diferenças institucionais importantes entre instituições estritamente acadêmicas e institutos públicos de pesquisa, o estabelecimento de relações de parceria, sobretudo envolvendo seu corpo técnico, são importantes elementos para permitir uma politização qualificada dos debates em torno das políticas públicas. Também são uma oportunidade de fortalecimento institucional, especialmente quando os contextos políticos e econômicos se mostram adversos, como nos últimos anos.

REFERÊNCIAS

BIELSCHOWSKY, R. (Org.). Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Rio de Janeiro: Record, 2000 (2 volumes).

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 13 jan. 2015. Disponível em: http://bit.do/fhGtq. Acesso em 26 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Constituição da República Federativa do Brasil: até a Emenda 99/2017. Brasília: Edições Câmara, 2018.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Orgs.). 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil. Brasília: Ipea, 2013.

COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. In: MORAIS, M. P.; COSTA, M. A. Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. pp. 641-682.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Regiões de influência das cidades: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Plataforma Governança Metropolitana no Brasil. Disponível em: http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/. Acesso em 26 fev. 2021.

RODRÍGUEZ, O. O estruturalismo latino-americano. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2009.

SANCHES JR., J. de L. O desenvolvimento da política científica e tecnológica na Primeira República (1889-1930): uma análise a partir dos institutos de pesquisa paulistas e federais. *Cadernos de História da Ciência.* V. 8, n.1, São Paulo, jan/jun 2012.

INOVAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO [REGIONAL] INCLUSIVO

SOBRE ESTIMULAR IMAGINAÇÃO E UTOPIA EM TEMPO DE PANDEMIA

Ana Cristina Fernandes

Este artigo é dedicado à memória de Wilson Cano, mestre companheiro da utopia de um Brasil generoso com sua gente, com quem eu primeiro o compartilharia.

INTRODUZINDO O PROBLEMA, COM UMA PANDEMIA NO HORIZONTE

O mundo dá voltas, sabemos, só que não volta ao mesmo lugar. Claro está que não voltará aos padrões anteriores a este ano extraordinário de 2020, marcado pela pandemia do novo coronavírus. O SARS-Cov 2 obrigou o mundo, intensamente globalizado, a de repente suspender produção, distribuição e comércio de bens e serviços, enquanto obrigava governos das mais variadas inclinações econômicas a implementar pacotes fiscais de proporções extraordinárias. Mesmo que as tragédias humanas nestes últimos não pareçam ser o alvo principal dos adeptos mais ferrenhos do chamado quantitativismo monetário, descontentes com o desequilíbrio que, na sua perspectiva, o financiamento de tais pacotes causaria, como parece ser o caso nestas terras brasílicas (LIMA, 2020; MENDONÇA, 2020; AGÊNCIA ESTADO, 2020). Muito antes do início das vacinações contra a Covid-19, antes mesmo da confirmação de que a ciência viria a produzi-las em tempo recorde, supostos efeitos inflacionários do pacote fiscal aqueceram o debate brasileiro em torno do papel do Estado e das consequências do endividamento e do investimento públicos no crescimento econômico, já intenso desde a crise de 2008 (RESENDE, 2020; BRESSER-PEREIRA, 2020a; DWECK; ROSSI; OLIVEIRA, 2020).

O foco na inflação e no *deficit* público embaraça hoje, como em décadas anteriores, o raciocínio do conservadorismo econômico, desviando-o

da análise sobre as diferenças marcantes em termos de capacidade governamental, empresarial e dos diferentes setores de atividade e grupos sociais, em resposta ao choque causado pela pandemia. Enquanto alguns estão cientes dos grandes desafios sociais, ambientais e econômicos explicitados pela chamada "doença do Antropoceno" (O'CALLAGHAN-GORDO; ANTÓ, 2020), transformando-os em janelas de oportunidade para desenvolvimento de novas formas de produzir riqueza neste planeta, outros preocupam-se tão-somente com o controle das contas públicas e com a continuidade das reformas privatistas e de redução do custo do trabalho na renda nacional, mesmo reconhecendo a crise excepcional que se atravessa embalada numa emergência climática que vem se propagando há décadas. Enfrentar os desafios da correlação entre a Covid-19 e a crise climática ainda não despertou estes últimos para a urgência do problema, nem para as oportunidades que a busca de soluções abre às comunidades científicas e às empresas nestes países. Afinal, sabe-se que os chamados saltos zoonóticos que originam a proliferação em larga escala de vírus como o SARS-Cov 2 ou o H5N1 (causador da chamada gripe aviária) estão estreitamente associados à produção agroeconômica "industrializada" intensificada pela globalização, pela crescente comodificação de espécies de vida animal e pela devastação de sistemas ecológicos de grandes proporções, como as queimadas recentes nas florestas australiana e amazônica e no Pantanal mato-grossense, alterando a interface humanos-animais e as condições ambientais em que tais doenças evoluem (WALLACE, 2016; CHUANG COLLECTIVE, 2020).

Nesse novo contexto em que a lógica capitalista precisa se reinventar diante das ameaças de repetição de crises pandêmicas como esta, tem sido ressaltada a urgência, correlação e complexidade dos problemas que elas envolvem – como crise climática, promoção da saúde e do bem-estar das populações, infraestruturas econômicas e de conhecimento e uma política tributária redistributiva – cujas soluções exigem aportes de diferentes perspectivas e campos disciplinares e parecem apontar para a emergência de um novo paradigma econômico (MAZZUCATTO, 2020). Entretanto, as diferentes capacidades de resposta dos países tendem a explicitar e aprofundar desigualdades de toda sorte, entre eles, e no interior deles, podendo levar alguns ao ruinoso adiamento da reconstrução pós-pandemia em termos de um modelo futuro de sociedade e economia pautado por princípios não antagônicos de equidade e eficiência, crescimento e preservação ambiental, no sentido daquele defendido por Piketty (2020) recentemente.

Voltando-se a atenção para o caso brasileiro, três aspectos merecem ponderação. De um lado, ao abrigar (ainda) a maior biodiversidade do planeta, o Brasil abriga consequentemente a maior diversidade de vírus existentes. O acelerado processo de urbanização, produção agrícola capitalista e desmatamento que vêm sofrendo todos os biomas presentes no território brasileiro não apenas ameaçam a vida no planeta como um todo, como forçam a aproximação entre a população animal (acompanhada dos vírus que carregam), em reação à destruição de seu habitat natural, e a humana, amplificando as possibilidades de transferências zoonóticas e consequentes infecções virais. A destruição ambiental constitui, assim, componente

crucial desencadeador de evolução de novas doenças (WALLACE, 2016; CHUANG COLLECTIVE, 2020). O "substrato microbiológico" que pode ter dado origem ao SARS-Cov2 ganha proporções ainda mais preocupantes no Brasil. A acelerada destruição da biodiversidade se soma à deterioração das estruturas governamentais de monitoramento e proteção ambiental, à revisão da demarcação dos territórios das nações indígenas, cujos modos de vida adaptados à natureza constituem barreiras à destruição desta, como demonstra Ailton Krenak (2019), e os desastres ambientais em andamento potencializam a emergência de novas pragas: "enquanto algumas espécies são extintas, as que sobrevivem – como ratos e morcegos – têm mais propensão a abrigar patógenos potencialmente perigosos que podem saltar para humanos" (TOLLEFSON, 2020; tradução livre). Preservar a biodiversidade brasileira se evidencia agora, com todas as letras, como questão de saúde pública.

Por outro lado, as possibilidades de preservação da biodiversidade estão estreitamente associadas à nossa capacidade de produção de conhecimento. Tanto o conhecimento sobre a biodiversidade em si – os organismos isolados e na interação sistêmica entre si e com a natureza –, como o conhecimento sobre formas de preservá-la, potencializando-a como fonte de insumos biológicos para produtos e processos de produção e consumo sustentáveis, na direção da lógica *mission-oriented* proposta por Mazzucato (2021). Entre as grandes missões orientadas por comuns globais, a economista destaca as crises climática e sanitária, as quais, apesar de complexas biológica, política e socialmente, são centrais para a humanidade,

sendo trazidas para o centro de sua proposta de *green new deal*. Os desafios extraordinários envolvidos, em um mundo atravessado de conflitos e contradições entre interesses tão divergentes, estão explicitados na enorme dificuldade de coordenação internacional para enfrentamento da pandemia e nas diferenças marcantes de resposta dos governos (estabelecer o *lockdown* precoce, testes para rastrear contágios, fechamento de fronteiras). Entre os mais sofríveis, se destaca miseravelmente o governo brasileiro, segundo estudo de instituto de pesquisa australiano[1]. Contudo, a ideia de uma estratégia de desenvolvimento orientada por missão pode ser lida como uma utopia a instigar nossa criatividade e experimentação, motivar a colaboração entre atores e setores de atividade, em benefício de um futuro melhor. No contexto dessa utopia, importa repensar o papel do Estado como agente de coordenação e de criação de valor, já que ele assume grande parcela dos riscos envolvidos na produção de riqueza pelo setor privado, especialmente aqueles baseados em conhecimento e inovação, indispensáveis às missões colocadas pela pandemia.

Tais missões envolvem necessariamente a presença de uma base científica e tecnológica com disponibilidade de fomento, assim como de infraestrutura de pesquisa e um conjunto complexo de instituições que impulsionem o ambiente empresarial na direção da inovação, isto é, da transformação

1. O Lowy Institute comparou a resposta à crise em 98 países aplicando seis critérios: mortes confirmadas; casos confirmados; casos por cada milhão de habitantes; mortes por milhão de habitantes; casos em proporção à testagem; testes por cada mil habitantes. Resultados do estudo estão disponíveis em https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/.

dos problemas estratégicos em soluções tecnológicas que se convertam em bem-estar para a sociedade e a preservação da vida no planeta. Em outras palavras, base científica e tecnológica mais ambiente estimulante ao desenvolvimento de novos produtos e processos em sistemas de inovação. O sistema brasileiro de inovação tem, porém, sofrido rápida deterioração nos últimos anos. Ainda assim, quando o SARS-Cov2 chega ao país, mesmo diante de um ambiente político-institucional pouco favorável, a base científica e tecnológica, bem como instituições como o Sistema Único de Saúde (SUS), conseguiram mobilizar respostas. Faltaram, contudo, coordenação, governança e estímulos necessários à rápida reorientação da indústria nacional para prover o suprimento de insumos e equipamentos médico-hospitalares essenciais de atenção à saúde. Tal incapacidade evidencia o inverso da estratégia proposta por Mazzucatto (op. cit.) expressa no desmonte do que Gadelha (2015) chamou de Complexo Industrial de Saúde (CIS), sistema de atividades de pesquisa científica e competência industrial orientado ao desenvolvimento e produção de bens e serviços nesta área fundamental ao bem-estar da população. O CIS teria minimizado a dependência por EPIs, ventiladores e insumos farmacêuticos atualmente importados para produção das vacinas essenciais à interrupção da cadeia de transmissão do vírus. Tivesse dado continuidade ao desenvolvimento do CIS, o Brasil teria figurado de forma bem mais confortável no estudo do instituto australiano. Sistemas de inovação (FREEMAN, 1995; LUNDVALL, 1992) são fundamentais para a superação das consequências devastadoras do salto biológico do SARS-Cov-2.

A pandemia escancarou o equívoco da política ultraliberal que desmonta a base de ciência e tecnologia (C&T) e agrava a distância entre o Brasil e os países que compreenderam a importância crucial do processo de inovação para seu desenvolvimento. Distância que se traduz em desigualdades sociais, econômicas e espaciais também na escala subnacional. Sabendo que há estreita correlação entre tais desigualdades e as estruturas econômica e social, pretendemos aqui aproveitar a experiência traumática da pandemia como estímulo à imaginação para a construção de uma saída à crise baseada em inovação para desenvolvimento inclusivo neste país das desigualdades. Visão utópica, sim. Afinal, utopia é "lugar de negação", como assinala Nunes (2011), oxigênio da consciência inconformada, que não se permite aceitar a resignação com o precário, e busca conhecimento da realidade para projetar a construção de uma outra história, completa Felipe (1979).

Valendo-nos dessa consciência inconformada, procuraremos neste artigo confrontar realidade e projeto em três seções, além desta introdução e de uma conclusão carregada de perguntas. Na seção 2, oferecemos ao leitor um recorte do conhecimento sobre o processo de inovação a partir do qual procuraremos elaborar uma interpretação do processo de inovação na realidade específica, periférica e subdesenvolvida brasileira que desejamos transformar, valendo-nos de Furtado (1974; (2008 [1978]) para argumentar na seção seguinte que a produção de inovações para transformação dessa realidade é uma questão política. Lançada no campo da disputa entre interesses conflitantes que ocupam a esfera pública, a política é o campo da ação dos homens, no sentido maiúsculo que aprendemos

com Arendt (1981). Não se trata de confrontar intenção e gesto, mas de provocar a imaginação inconformada com a devastação da biodiversidade e com o desperdício de talentos criativos condenados à pobreza (e mesmo à morte) nesse país das desigualdades.

O MUNDO MUDA, MAS EM QUE DIREÇÃO?

A ideia de desenvolvimento, assim como de desenvolvimento regional, como sabemos, é muito atraente a estudiosos e gestores públicos interessados na redução de desigualdades, elevação da qualidade de vida das populações e promoção de dinamismo econômico. Mas, também sabemos que é ideia propensa a controvérsias, a ponto de um de nossos mais respeitáveis intelectuais (FURTADO, 1974) considerá-lo um mito, se observado na perspectiva de interpretações clássicas de que aconteceria em estágios, segundo alocação ótima de fatores, isto é, regida pelo princípio das vantagens comparativas presentes (lá trás, quando o capitalismo ainda se consolidava como modo de produção dominante) em cada economia (RICARDO, 1974). Disponibilidade de terra e trabalho barato indicariam vantagens na especialização em atividades agrícolas, intensivas nestes fatores. Em contrapartida, é a ideia de subdesenvolvimento que ganha relevo na reflexão de Celso Furtado para se entender economias periféricas como a brasileira e o Brasil como um todo. E, neste raciocínio, o papel central do progresso técnico é por ele destacado, ou melhor, a ausência dele como mecanismo intrínseco do fenômeno (FURTADO, 2008 [1978]).

Sua definição de país subdesenvolvido (FURTADO, 1974) descreve aquele caracterizado por inserção inicial primário-exportadora na divisão internacional de trabalho, a qual, na ausência de rupturas socioeconômicas ao longo de sua trajetória, condiciona uma industrialização por substituição de importações, isto é, produção de produtos industrializados sob o comando do capital externo, com tecnologia por este gerada e já amplamente difundida. Tal processo é, porém, cheio de contradições: a elevada concentração de renda requerida pela industrialização substitutiva limita o crescimento do mercado interno travado desde a origem de sua formação econômica assentada no regime de trabalho escravo e subsequente exploração de mão de obra barata e não qualificada. A reduzida dimensão do mercado interno, combinada com o engate tardio no processo de industrialização, repercute de tal sorte na estrutura deste processo que reitera, ao longo do tempo e das políticas substitutivas de importações, a condição de país assimilador de tecnologia *vis a vis* o núcleo dinâmico gerador de inovações na fronteira tecnológica própria dos países de industrialização pioneira.

Sensível aos efeitos desse fenômeno sobre a sociedade, Celso Furtado observou que na ausência de ruptura estrutural, em economias periféricas "aumentos de produtividade e assimilação de novas técnicas não conduzem à homogeneização social, ainda que causem a elevação do nível de vida médio da população"[2]. Homogeneização social entendida não como

2. Trecho extraído do discurso proferido na cerimônia de outorga do título de Doutor Honoris Causa pela Unicamp em 21 de agosto de 1990, antecedido por panegírico apresentado pelo Prof. Wilson Cano. Disponível em https://youtu.be/6oIP-GDdYW0.

uniformização dos padrões de vida, mas como melhoria do bem-estar, satisfação por parte (a mais ampla possível) dos membros de uma sociedade, de suas necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação, saúde, lazer e a uma diversidade de bens e expressões culturais. Sendo assim, progresso técnico – ao contrário de simples assimilação de tecnologia exógena para mover uma indústria substitutiva – diz respeito a soluções tecnológicas para problemas vividos pela sociedade. Daí porque o progresso técnico ocupa posição central na definição de subdesenvolvimento de Furtado (1990).

Entretanto, alerta o economista, este não é "efeito colateral" exterior ao capitalismo; ao contrário: é intrínseco a esse modo de produção. Se entendemos o capitalismo como processo de difusão de progresso técnico que potencializa a dinâmica de acumulação, eleva produtividade e excedente social e economiza mão de obra, anulando parcialmente a pressão dos assalariados, é uma construção social igualmente constituída de conflitos e contradições entre os diferentes atores e interesses envolvidos. "Quem diz progresso técnico diz aumento de produtividade, portanto, condições propícias à concentração dinâmica da renda e impulso à acumulação, vetor este da difusão das novas técnicas"[3]. Conflitos e contradições compelidas pela elevação de produtividade e, por consequência, pela busca de lucro produzem, necessariamente, desigualdades que se expressam na sociedade e no espaço, produzindo regiões de rentabilidade "superior", à semelhança de

3. Idem.

tecnologias superiores (HARVEY, 1982). Observando o capitalismo desde a perspectiva da região formada pelos países sul-americanos, Furtado (assim como Raúl Prebish) percebe que ali o capitalismo penetrou lentamente e de forma concentrada em poucos pontos no território, onde estabeleceu atividades produtoras de *commodities* orientadas à exportação, gerando termos de trocas desiguais frente aos países de industrialização pioneira, bem como desigualdades espaciais internas a cada país. Não encontrando, portanto, fundamento empírico para a teoria das vantagens comparativas de Ricardo e dos estágios de desenvolvimento de Rostow (1960), Furtado (1979) reconhece que a difusão do progresso técnico é irregular, comandada pelos interesses das economias criadoras de novas técnicas e intensifica diferenciais regionais em benefício do próprio processo de reprodução de riqueza.

Alterar a trajetória em direção à construção de competências inovativas para o progresso técnico enfrenta, portanto, fricções consideráveis. De tal sorte que diferentes perspectivas conceituais chegam a conclusões semelhantes, como aquela proposta no conceito de *path dependence* (DAVID, 1985; ARTHUR, 1989)[4], situado na economia evolucionária de inovação. Ou, ainda, a ideia da "armadilha dos países de renda média" (WORLD BANK, 2013), que reflete a inércia dos mecanismos geradores do subdesenvolvimento ao reconhecer que foram poucas as economias nacionais

4. Segundo os autores, ***path dependence*** diz respeito à influência ou limitação de decisões tomadas no passado sobre decisões tomadas no presente, mesmo que as circunstâncias do passado não sejam mais relevantes.

que conseguiram realizar a "ruptura estrutural" e ascender à condição de países ricos (elevada renda *per capita*), como os chamados Tigres Asiáticos (Coreia do Sul, Taiwan, Singapura e Hong Kong). A ideia subjacente a essas interpretações do desenvolvimento econômico é que existe uma correlação entre as taxas de crescimento dos países de renda média com a distância em que se situam com relação à fronteira tecnológica, e que a redução dessa distância compreende esforços bastante complexos. Uma característica comum aos países que conseguiram realizar o *catching up* desde a Alemanha no século XIX (FREEMAN, 1995) aos Tigres Asiáticos no século XX (ALBUQUERQUE, 1999) e, mais recentemente, a China (MEDEIROS, 2012) é a adoção de projetos nacionais de longo prazo com o objetivo de se reposicionarem na divisão internacional do trabalho. Em todos eles, o progresso técnico desempenha papel central, como defendido por Furtado. E progresso técnico requer constante investimento em pesquisa e construção de competências inovativas, que implica elevar o padrão cultural e integrar grandes contingentes da população à educação superior e à pós-graduação, em suma, reduzir desigualdades.

A própria disputa pela hegemonia na economia mundo tem no progresso técnico um componente central, seja a disputa entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, no início do século XX, seja na atual entre americanos e chineses. No embate geopolítico contemporâneo, as duas grandes potências são impelidas a se enfrentarem pela liderança na corrida por tecnologias avançadas desencadeadas pela revolução da microeletrônica nos anos 1980, reconhecida entre os neoschumpeterianos como 5a

Grande Onda Kondratiev (SCHUMPETER, 1982; NEFIODOW, 2016). Caracterizada pela emergência e difusão de tecnologias de "transformação de informação", conhecidas como TICs (tecnologias de informação e comunicação), a 5a Kondratiev inspirou Manuel Castells (1989) a reconhecer a emergência de uma era da informação já no século XX. O intenso dinamismo do progresso técnico nessa era da informação levou alguns, mais recentemente, a defender a ideia de que estaríamos assistindo a uma quarta revolução industrial (SCHAWB, 2016). Isto porque, subsequentes ao desenvolvimento e difusão das TICs, observa-se disseminação em larga escala e elevada velocidade de mudanças disruptivas em variados setores de atividade econômica e na vida em sociedade, especialmente a partir da emergência da internet e de tecnologias digitais originárias da inteligência artificial e da aprendizagem de máquina (incluindo realidade aumentada, processamento de linguagem, *big data*, internet das coisas, *data analytics*, *cloud computing*, entre outras)[5]. Daí a corrida disputadíssima pela liderança da tecnologia 5G entre EUA e China que propiciará redução do tempo de latência e elevação da velocidade de transmissão de dados, fundamental para a disseminação de nova rodada de tecnologias digitais.

5. No bojo deste processo, emerge o poderoso mercado das grandes corporações de serviços acionados pela internet, as chamadas ***Big Techs*** ou GAFAM (acrônimo para Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft). O dinamismo tecnológico destas corporações, bem como sua capacidade de extração e processamento de grandes massas de dados de cada indivíduo conectado à internet, além da agilidade na difusão ampliada de seus produtos em escala mundial, em pouco tempo lhes asseguraram posição central no capitalismo contemporâneo. Segundo Zuboff (2019), essa posição central seria reconhecida por sua autonomia institucional e propriedades de vigilância (***surveillance***) sobre a sociedade, o que lhes confere inusitado poder econômico e político sobre sociedades e governos nacionais.

Entretanto, mesmo em gerações anteriores de TICs, nesta era da informação vimos que a apropriação de tais tecnologias foi fundamental para o processo de globalização e expansão do setor financeiro, propiciando-lhes meios técnicos para amplificar extraordinariamente a realização de riqueza (DOWBOR, 2018). Da mesma forma, as TICs possibilitaram a tecnologias instrumentais uma infinidade de outros setores alçarem-se a patamares mais complexos, como a automação e a robótica, bio e nanotecnologias, materiais avançados e a convergência entre várias delas, com impactos consideráveis na forma de funcionamento das organizações industriais, agrícolas e de serviços (WEF, 2018) e, mesmo, nas formas de vida no planeta (DAS, 2017). Impactos ainda mais expressivos são estimados no mundo do trabalho (FREY; OSBORNE, 2013).

Trata-se, portanto, de progresso técnico que, disseminado no contexto liberal-conservador que predomina sobre a gestão das economias ocidentais a partir da crise fordista no final dos anos 1970, tem contribuído para a recuperação das taxas de lucro comprimidas por força da crise (FERNANDES *et. al.* 2021) para os embates da geopolítica contemporânea sob a Pax Americana (FIORI, 2018), mas também para potencializar as contradições intrínsecas ao capitalismo. Ao final de quatro décadas de revolução das TICs e desregulação da circulação de capital e da relação capital-trabalho, tais contradições se fazem notar na ampliação da centralização de capital (BELLUZZO, 2013; POCHMAN, 2016) e das desigualdades sociais (PIKETTY, 2020), na crise da democracia liberal representativa (CASTELLS, 2019), bem como na ampliação das

distâncias entre os países do núcleo dinâmico da fronteira tecnológica e os demais (HOWELLS, 2012).

Como sabemos, tecnologias disruptivas, assim como crises, têm dimensão espacial, afetam de formas diferentes, diferentes regiões. É bom lembrar que a dimensão espacial da dinâmica acelerada do progresso técnico nesta era digital envolve não apenas a intensificação da globalização e consequente "superação do espaço pelo tempo", propiciada pelo avanço das tecnologias de comunicação e de transporte que possibilitaram a gestão de grandes corporações a distância e, consequentemente, a relocalização de estabelecimentos industriais para regiões de baixos custos operacionais (FERNANDES, 2001) e a globalização das cadeias de valor (HUMPHREY; SCHMITZ, 2002). Envolve, também, a gestação de uma divisão internacional de trabalho derivada da incorporação mais recente de formas digitais de trabalho morto que, por meio de algoritmos e robótica, são capazes de intensificar a substituição de ocupações, inclusive, ocupações de trabalho intelectual que se imaginavam menos suscetíveis à automação, mas que empregam rotinas repetitivas numa velocidade muito superior à capacidade de requalificação dos trabalhadores dispensados.

Como em revoluções industriais anteriores, Frey e Osborne (2013) estimam que novas atividades serão criadas pela transformação digital em curso. Entretanto, esta tem um potencial devastador sobre os mercados de trabalho pela velocidade com que devem induzir sua substituição por algoritmos e robôs. Embora substitua, inclusive, trabalho intelectual

(diferentemente das revoluções industriais anteriores), a transformação digital do século XXI estaria, segundo os autores, afetando especialmente ocupações de renda média e baixa qualificação. Eles calculam que cerca de 47% do emprego total da economia estadunidense se incluiriam nestas categorias de ocupações, sujeitas a alto risco de automação, que incluem especialmente famílias de atividades nas áreas de escritório e suporte administrativo (inclusive contabilidade, advocacia e análise financeira), manufatura e produção, construção civil, transporte e logística (inclusive condutores de automóveis, vans e motocicletas), bem como vendedores, entre outras. Em contrapartida, observam o crescimento acentuado da demanda por ocupações de alta qualificação (*skilled labour*), particularmente na família de atividades pertencentes aos campos da matemática, computação e engenharias voltadas às TICs, fundamentais para o desenvolvimento de novas tecnologias e da transformação digital de atividades econômicas as mais diversas. Por consequência, não é difícil concluir que uma parte considerável da força de trabalho se torna descartável.

Demonstrando preocupação com as implicações desta tendência, em termos de desestabilização social e econômica e riscos ambientais (embora não se responsabilizem por soluções efetivas), as últimas edições do *World Economic Forum* têm incluído na sua agenda o futuro do trabalho e sociedades e economias mais justas (incluindo a atual em 2021[6]). Em estudo

6. A agenda Davos 2021 encontra-se disponível no link https://www.weforum.org/events/the-davos-agenda-2021/themes/society-future-of-work.

recente (WEF, 2018), a organização defrontou-se com o registro por parte de executivos de grandes corporações com atuação em múltiplas localizações, entrevistados em 2018, de que já utilizavam naquele ano tecnologias digitais para intensificar a dispensa de trabalho humano. Ademais, projetavam que, entre 2018 e 2022, introduziriam mudanças significativas na fronteira entre humanos e máquinas de modo a lhes permitir contratar trabalho flexível, temporário, remoto ou *freelance* e descentralizar operações. Com isso, confirmando expectativas analíticas como as de Antunes (2018), os entrevistados previam mudanças estruturais no mercado de trabalho que levariam à redução estimada de 71% em 2018 para 58% em 2022 da média de horas totais trabalhadas por humanos em 12 setores industriais. Com a pandemia a exigir isolamento social, a resposta dos líderes corporativos tem sido acelerar tal tendência, como relatado pelo semanário britânico *The Economist* (2020), antecipando, expandindo e expressando o vigor de adoção destas tecnologias e práticas.

São fortes, portanto, as perspectivas de que num horizonte curto de tempo, a digitalização e a conectividade continuarão a induzir transformações disruptivas no mundo do trabalho, na forma como as pessoas e as firmas se relacionam, nos modelos de negócio, no ambiente da ação governamental, no espaço público e nas normas sociais, aprofundando as mudanças que vêm se observando nas últimas décadas e as formas como se dão nossas experiências no mundo. Sendo um processo que não mostra sinais de retorno, as implicações sociais, éticas e institucionais da "computarização" da economia, com a substituição extensiva de trabalhadores por

algoritmos e robôs potencializada pela inteligência artificial, têm despertado preocupações em ambientes acadêmicos, no mundo do trabalho e na esfera governamental, mas também entre organizações empresariais que vêm criando iniciativas, a exemplo do *Future of Life Institute*[7].

Preocupações relatadas pelos especialistas envolvem, de um lado, a velocidade e o escopo do avanço das tecnologias digitais, especialmente a chamada "inteligência artificial geral" (*artificial general intelligence* ou *Strong AI*[8]), têm levado os próprios líderes empresariais do setor, assim como cientistas destacados nestas áreas, a reconhecerem que tais tecnologias podem conduzir a humanidade a situações de risco extraordinário (MACK, 2015), como as aplicações da *Strong AI* voltadas para armas letais autônomas, que podem ser acionadas sem aprovação de controlador humano, ou a facilidade de edição do genoma de qualquer espécie, inclusive a espécie humana, ou escape de patógenos criados em laboratório que podem evoluir para uma pandemia, com implicações em termos de bioterrorismo, o que estimulou interpretações nesta linha a respeito da origem da atual pandemia do SARS-Cov2.

---

7. Com sede na região de Boston (EUA), o Future of Life Institute foi criado em 2014 por um conjunto de grandes empresários do setor de tecnologias digitais e cientistas renomados de diversas áreas do conhecimento. Destaca-se entre estes últimos o físico Stephen Hawking, falecido em 2018, e entre os primeiros, estão Elon Musk, fundador da Tesla e da SpaceX, e Jaan Tallinn, fundador do Skype. O Future of Life Institute desenvolve estudos e iniciativas com vistas a mitigar riscos para a humanidade decorrentes dos avanços da inteligência artificial, deep learning e outras aplicações tecnológicas na fronteira do conhecimento. O slogan do Instituto traduz bem seus objetivos: "***Technology is giving life the potential to flourish like never before or to self-destruct. Let's make a difference***".

8. Strong AI pode ser traduzida como uma inteligência hipotética de programa de computador com capacidade para entender ou aprender qualquer tarefa intelectual realizada pelo ser humano (MACK, 2015).

Por outro lado, cresce o debate sobre a regulação do uso das informações privadas dos indivíduos extraídas pelas gigantes digitais *Google*, *Amazon*, *Facebook*, *Apple* e *Microsoft*, defendida por Zuboff (op. cit.), já que o avanço da capacidade de análise de grandes massas de dados permitiu a transformação de tais informações em valiosa matéria prima, levando as *Big Techs* a mudarem seus modelos de negócio iniciais. Hoje, elas mineram dados que extraem dos usuários por meio de suas plataformas os quais são transformados em estímulos comportamentais de consumo ou de qualquer outro tipo, como mostraram os escândalos da *Cambridge Analytica* no *Brexit* e na eleição de Trump nos EUA (CADWALLADR; GRAHAM-HARRISON, 2018), assim como os eventos que testemunhamos nas chamadas Primaveras Árabes e no Brasil desde as Jornadas de Junho de 2013 (FERNANDES; LIRA, 2016).

De outro lado, ainda, apreensões com relação aos impactos da inteligência artificial e da automação sobre o emprego e a demanda agregada tem impulsionado propostas para implantação de uma renda mínima universal (AMADEO, 2020; GENTILINI *et al*, 2020; WIGNARAJA, 2020). Estudo *do McKinsey Global Institute* estima que a substituição de ocupações com a automação pode atingir entre 2016 e 2030 cerca de 30% do trabalho humano mundial (MCKINSEY, 2017), traduzida em cerca de 800 milhões de empregos até 2030, além de forçar a transferência de outros 375 milhões para ocupações diferentes das atuais, exigindo requalificação e treinamento. Ainda que ressalvas sejam feitas no estudo, já que a história mostra que revoluções industriais destroem, mas também criam atividades, cresce a

apreensão de que a velocidade de criação e as exigências em termos de maior qualificação das novas atividades levem à redundância de grandes contingentes da população trabalhadora e polarização do mercado de trabalho nos curto e médio prazos. Estima-se que milhões de trabalhadores estão sendo substituídos e não conseguirão se reinserir no mercado de trabalho formal. Apreensão que tem sido apontada inclusive por lideranças das grandes corporações de tecnologias digitais que as têm desenvolvido (CLIFFORD, 2016), causando desassossego e ansiedade, inclusive pelos efeitos que o desemprego em grandes proporções pode causar sobre as democracias. Segundo McClelland (2020), tal tendência poderia levar governantes ao emprego de soluções autoritárias. É nesse contexto que a proposta da renda básica universal (UBI na sigla em inglês) tem ganhado espaço no debate público.

Estudo recente do Banco Mundial (GENTILINI *et al*, 2020) reconhece que o interesse em UBI é sintoma de amplo desconforto social diante das mudanças na natureza do trabalho, especialmente nos países de renda alta. Embora prevejam impacto da substituição de ocupações pela automação menor que as previsões de Osborne e Frey (2017), estimativas do McKinsey Global Institute (2017) indicam que 50% das horas de trabalho na economia global podem ser automatizadas com a adoção de tecnologias já disponíveis. E acrescentam que o processo acontece de forma mais acelerada nas economias mais avançadas, onde se concentra a maior parte do contingente estimado de 375 milhões de pessoas que terão de procurar outras ocupações entre 2018 e 2030. Segundo o Instituto, nestes países, a

automação atingiria percentuais acima de 30% da força de trabalho (32%, nos EUA, 37% na Alemanha, 46% no Japão e a média de 33% nos demais países avançados). Embora sejam também afetados pela automação, o estudo prevê que a força de trabalho dispensada nos países menos desenvolvidos será em menor proporção, sendo a China a mais atingida, com 13%, seguida do México (10%), em comparação com a Índia (6%) e os demais países em desenvolvimento (9%). Confirmando tendência observada em outros estudos (WORLD BANK, 2016; AfDB, ADB, EBRD, IDB, 2018), observa-se no relatório da McKinsey que a natureza da automação afeta de diferentes formas o mundo do trabalho de países avançados *vis a vis* os menos desenvolvidos.

Essas diferenças no impacto da transformação digital entre economias avançadas e menos desenvolvidas se deve a um conjunto de fatores derivados de características de suas estruturas econômicas, tais como suas especializações setoriais, padrão de comércio e inserção na divisão internacional de trabalho, grau de prevalência da financeirização, participação de micro e pequenas empresas e grau de informalidade na economia e tendências demográficas, entre outros. Esses fatores conjugados pesam na avaliação das empresas sobre o custo-benefício da automação frente à oferta abundante de mão de obra barata tornando a adoção das novas tecnologias economicamente não atrativa ou mais lenta. Assim, embora o Banco Mundial (WORLD BANK, 2016) estime que cerca de dois terços de todos os empregos estejam teoricamente sujeitos à substituição nas economias menos desenvolvidas, a efetivação dessa tendência

é moderada pelos menores salários e adoção mais lenta das tecnologias disponíveis. Entretanto, há significativas diferenças entre os países em desenvolvimento, que variam de 18% das ocupações atualmente existentes na Rússia a 9% na Índia (MCKINSEY, 2017). Nesta perspectiva, Soto (2020) relata que, mesmo em algumas economias "emergentes", o custo de introdução de robôs pode ser inferior ao custo do trabalho humano, observando tendência de substituição até 2025. Neste grupo, estariam o México e o Brasil, cujas estruturas produtivas apresentam grande participação de estabelecimentos de multinacionais, e particularmente a China, onde o crescimento dos salários tem se intensificado em anos recentes, em contrapartida à queda do custo unitário dos robôs. As estimativas dão conta de que no caso brasileiro a introdução de robôs chegaria a 7% das ocupações, 8% na Rússia, 3% no México e 19% na China, comparados com 24% no Japão e 33% na Coreia, as mais elevadas proporções estimadas.

Assim, um grande desafio trazido pela automação e pela inteligência artificial aos países menos desenvolvidos, para além da substituição de trabalho humano, diz respeito às qualificações requeridas pelas novas ocupações criadas e ao suporte necessário à transição daqueles que tiveram seus postos de trabalho eliminados, suscitando pressões significativas sobre sistemas de proteção social. Segundo a McKinsey (2020), a situação nesses países tende a ser mais aguda devido a limitações estruturais no perfil educacional da força de trabalho frente às demandas da economia digital por ocupações bem mais intensivas em capacidade cognitiva,

criatividade e outras habilidades[9]. Por consequência, estaria concentrada nestes países parte considerável das novas ocupações de baixa qualificação e baixos salários geradas nesta revolução digital, acentuando a polarização de seus mercados de trabalho, com destaque para Indonésia, México e Brasil, segundo estudo (MALONEY; MOLINA, 2018) com 21 países em desenvolvimento relatado por Soto (2020).

Com isso, as oportunidades para superar os riscos e aproveitar os benefícios que o avanço tecnológico acelerado pode trazer a estes países, como defende Soto (op. cit.), com curvas de aprendizagem que propiciem ampla criação de empregos de renda mais elevada, vão depender "[e]m última instância, (...) das políticas que os países adotarem para tirar proveito dessas tecnologias, mitigar seus efeitos adversos e compartilhar os benefícios entre toda a população" (AfDB; ADB; EBRD; IDB, 2018).

PROGRESSO TÉCNICO E DESENVOLVIMENTO VALEM PARA O BRASIL?

Certamente, ao menos no caso brasileiro, construir consensos que favoreçam a adoção de políticas públicas para tirar proveito da revolução

9. *"The innovation systems of low- and middle-income economies struggle with lower levels of education, science and technology investments, often weaker science and industry linkages, limited inward knowledge flows, lower absorptive and innovative capacity of domestic firms, challenging business environments with scarce access to financial resources, undersized venture capital markets (...), and limited use of intellectual property "* (WIPO, 2020, p. 19) Cornell University, INSEAD, and WIPO (2020). The Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation? Ithaca, Fontainebleau, and Geneva.

digital talvez seja hoje nosso maior desafio, ao lado da superação da atual hegemonia neoliberal e de extrema direita que prevalece na arena política nacional. Evidências disso são os desdobramentos da política econômica adotada a partir de 2016, que tem se traduzido pela infeliz confluência de política econômica determinada pelo ajuste fiscal, redução do Estado e desmonte da base científica e tecnológica e da estrutura de proteção social, intensificada no atual governo. Em menos de cinco anos, observa-se profundas mudanças nas estruturas de Estado e na sociedade traduzidas na chamada "reprimarização" da economia e na interrupção da trajetória civilizacional que vinha se construindo no país desde a Constituição de 1988, agravada pelo desastroso enfrentamento do governo federal à pandemia (DWECK; ROSSI; OLIVEIRA, 2020; POCHMAN, 2017; 2020; SANTOS; JAKOBSEN, 2020). O conjunto de estruturas e competências de produção de conhecimento e inovações endógenas tem sido alvo particular deste projeto acelerado de desconstrução, justo quando mais se manifesta a importância do progresso técnico para a produção de riqueza, preservação da vida no planeta e para a solução de problemas vivenciados pela sociedade contemporânea (FERNANDES, 2020). Tais estruturas são construções sociais que se efetivam de forma cumulativa, ao longo de décadas, para formar o que hoje entendemos como o sistema nacional de ciência e tecnologia constituído por dezenas de universidades federais e institutos de pesquisa e agências de suporte à pesquisa e à inovação públicas, além de organizações empresariais dos setores produtivo e financeiro, cuja estruturação tem origem ainda no século XIX e conta

com reconhecimento internacional (SUZIGAN; ALBUQUERQUE, 2009; MAZZUCATO; PENNA, 2016).

A abrangência e a velocidade desta desorganização no preciso momento histórico da revolução digital em curso na economia-mundo não acontece de forma extemporânea à medida que não se registram expressões públicas de reação ao processo de desmonte do sistema de inovação por parte dos beneficiários, por excelência, das atividades de formação de pessoal qualificado, e de desenvolvimento científico e tecnológico, isto é, lideranças do setor industrial nacional. O emudecimento dessas lideranças, embora possa suscitar algum desapontamento, não surpreende se recordarmos os indicadores de inovação da indústria brasileira registrados pela Pesquisa de Inovação Tecnológica do IBGE, a Pintec, como assinalam Fernandes e Souza (2018). Na última edição da Pintec (2018), a taxa de inovação[10] da indústria brasileira ficou em torno de um terço do total das empresas (33,9%), tendo diminuído quando comparada à edição anterior de 2015 (36,4%). A taxa de inovação de produto total (18,3%) e a taxa de inovação de produto novo para o mercado nacional (4,6%) explicitam mais nitidamente a reduzida importância da inovação para a estratégia competitiva da indústria nacional (FERNANDES; SABINO; PIMENTEL, *no prelo*). Os

10. Taxa de inovação é a razão entre o número de empresas que realizam inovação de produto e/ou processo e o total de empresas. A informação é obtida pelo IBGE por autodeclaração junto aos representantes de empresas, tomando-se como definição de inovação a introdução de qualquer produto ou processo novo para a empresa, para o mercado nacional ou para o mercado mundial. A introdução de um novo equipamento, máquina ou simples computador introduzido na empresa é reconhecido como inovação, neste caso, processo (IBGE, 2020).

dados sugerem que cerca de dois terços das empresas pesquisadas avaliam, portanto, que nos mercados em que atuam não se sentem desafiados a inovar além da aquisição de pacotes tecnológicos importados. Sendo assim, a defesa do sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação não encontra muita adesão no meio empresarial, restringindo-se à comunidade formada por poucos grupos econômicos nacionais, algumas organizações de representação empresarial, segmentos acadêmicos e agências governamentais e não governamentais de apoio à inovação. Os números das várias edições da Pintec corroboram a interpretação de Bresser-Pereira (2019) de que taxa de juros elevada, não apenas induz à apreciação da taxa de câmbio, como desestimula o investimento privado e subtrai do Estado sua capacidade de investir. Podemos considerar essa interpretação, que o autor chama de "armadilha da liberalização", ainda mais válida para o contexto do investimento em inovação, que envolvem riscos bastante elevados. Assim, investir em títulos do governo federal mais que compensariam as perdas de competitividade da indústria nacional, (DOWBOR, 2017), o que colabora para a queda da participação da indústria no PIB doméstico, em direção à chamada desindustrialização precoce, tema obrigatório no debate econômico brasileiro recente (CANO, 2012; POCHMANN, 2016; MORCEIRO; GUILHOTO, 2019).

Desindustrialização precoce por ter acontecido muito rapidamente, quando comparada ao movimento observado nas economias do núcleo tecnológico dinâmico, e por provocar redução da atividade e do emprego industrial no produto nacional, sem haver gerado ocupações de alto

valor e intensidade de conhecimento em grande proporção, especialmente serviços de tecnologias de informação e comunicação que têm impulsionado a quarta revolução digital, levando a uma regressão em termos de aumento da participação da agricultura e da economia informal (CASTILLO; MARTINS NETO, 2016). O fenômeno está expresso na queda da participação da indústria no PIB brasileiro, que chegou a 21,4% para a indústria total e 11,8% para a indústria de transformação em 2019, registrados como os menores da série histórica compilada pela CNI (Perfil da Indústria Brasileira, 2020). Entretanto, a trajetória histórica cadente da indústria no PIB brasileiro não é recente: tem início ainda anos 1980 com a crise da dívida externa, que marcou o fim do projeto desenvolvimentista e acelerou a espiral inflacionária, cujas sucessivas (e frustradas) tentativas de controle levaram ao emprego da taxa de câmbio como âncora e à assimilação de uma visão de curto prazo pelos agentes econômicos.

Com o Plano Real em 1994, acrescentou-se à âncora cambial a subida de patamar das taxas de juros que persistiu por duas décadas, favorecendo as importações em detrimento do investimento industrial, ao mesmo tempo em que distorcia o interesse empresarial em direção à acumulação financeira. Nem a política de incentivo ao investimento industrial e à inovação dos anos 2000, tampouco a queda recente das taxas de juros, conseguiram reverter o processo. A conjunção da lógica de curto prazo e com a remuneração fácil de capital fictício baseada no financiamento da dívida pública praticada por se entranhou na economia. Reformas liberalizantes e transferência de ativos ao capital estrangeiro se seguiram

"organicamente", acentuando a cultura financista, enquanto se assiste sem grandes reações ao retorno da pauta exportadora pré-1930 focada em *commodities*. A participação das manufaturas na geração de emprego e valor agregado no Brasil, que correspondia a 27,4% no começo da década de 1970, em 2014 havia chegado a 10,9%, levando a que produtos manufaturados respondam hoje pela fração de 83% da pauta de importações, segundo estimativas da CNI.

Enquanto a revolução digital se consolidava nos países avançados, e crescia a participação de países asiáticos na produção industrial mundial, o desempenho do Brasil caía substancialmente, chegando em 2019 a apenas 1,19%, igualmente registrada como a menor da série histórica iniciada em 1990, em comparação a 3,02% em 1994. A retomada dos anos 2000 (2,70% em 2001 e 2,83% em 2011) parece ter sido um ponto fora da curva. Com isso, a participação do país nas exportações mundiais em 2018 (1,1%) retorna ao patamar de 1990 (CNI, Portal da Indústria), levando a indústria brasileira da 10ª para a 16ª posição na economia mundial (entre 2014 e 2019), ficando atrás das indústrias do México, Indonésia, Rússia, Taiwan, Turquia e Espanha, segundo o Banco Mundial (*World Bank National Accounts Data*).

A dificuldade para superar a "armadilha da liberalização" envolve condicionantes localizados não apenas no contexto recente, mas também na quadra da formação econômico-territorial brasileira. Como Celso Furtado nos ensinou no seu clássico *Formação Econômica do Brasil* (1959),

a economia que o colonizador implanta neste território, baseada no trinômio latifúndio-produção de *commodities* para exportação-trabalho escravo, é uma construção social que gera travas à diversificação de atividades e à sua própria capacidade de impulsionar efeitos multiplicadores necessários à constituição de uma economia capitalista avançada. "Trava" porque bloqueia a emergência de fluxos monetários, tanto pela inexistência de salários que movimentem um mercado interno de bens de consumo, quanto pela necessidade que tem a empresa colonial de otimizar o capital investido na aquisição de mão de obra escravizada, induzindo-a a produzir internamente os insumos de que necessita, organizando-se como um estabelecimento verticalmente integrado. Ademais, Furtado estima que a empresa colonial original – o engenho do complexo açucareiro na Zona da Mata Nordestina – conseguiu produzir mais riqueza do que a economia mineira do século XVIII, só que fortemente concentrada no seu agente principal, o senhor de engenho, que detinha cerca de 90% desta riqueza, destinando não mais que os 10% restantes à aquisição externa de insumos, incluindo a reposição da mão de obra. Assim, tal concentração permitiu ao complexo açucareiro manter um nível suficiente de rentabilidade e permanecer ativo até os dias atuais, atravessando o tempo mesmo depois das fortes quedas do preço de seu produto no mercado internacional.

O raciocínio de Furtado nos permite observar que, além de sua essência fundamental de empresa colonial, fonte de acumulação primitiva para as metrópoles europeias, tal organização empresarial gera mecanismos que atuam como bloqueadores da divisão de trabalho necessária à dinâmica

capitalista, mesmo se constituindo quando se formavam as bases do modo de produção que levaria à trajetória "virtuosa" das economias de industrialização pioneira. De um lado, em que pese sua capacidade extraordinária de criação de riqueza para as condições e recursos tecnológicos da época, a empresa verticalmente integrada inibia a divisão de trabalho e, por consequência, a diversificação da economia, ao mesmo tempo que, de outro lado, constituía um padrão cultural que manteria a reprodução do trabalho em níveis muito baixos, inclusive depois do fim da escravidão. Dessa forma, a empresa colonial assegurava sua capacidade de manter uma taxa de retorno suficiente que minimizava ou retardava investimentos em produtividade, como observou Eisenberg (1977), em seu estudo sobre a usina que sucedia, no século XX, os engenhos centrais, instalados quatro séculos antes em Pernambuco. E, em paralelo, construía uma sociedade profundamente desigual, na qual grandes contingentes de população sem poder de compra nem educação formal retroalimentavam os bloqueios à diversificação pela inibição da demanda interna por bens de consumo. Reproduzindo-se ao longo de três séculos, tais mecanismos se consolidam e se projetam no regime social que vai suceder o trabalho forçado. Fica claro ao pesquisador estadunidense, assim, que "a modernização envolvendo melhorias e reorganização de capital e abolição do trabalho forçado, nem sempre traz mudança econômica e social" (EISENBERG, 1977, p. 225).

A modernização obtida com a substituição dos engenhos pela usina permitiu expressiva ampliação da capacidade de produção de açúcar, observa

Eisenberg (1977), mas não foi capaz de provocar mudanças estruturais. A combinação de terra abundante e acessível, trabalho barato e de baixa produtividade, reduzidas tarifas de importação e altas taxas de juros teria produzido nos senhores de engenho o que chamou de "rotinismo", atitude conservadora expressa em baixa inclinação à diversificação de capital e desenvolvimento de novos produtos. Os empresários do açúcar, continua o pesquisador, não tinham conhecimento sobre benefícios que o avanço tecnológico poderia lhes trazer, o que explicaria não apenas o atraso da indústria açucareira em si, como a inexistência de uma indústria de bens de capital até então. Inovações eram introduzidas com grande dificuldade e atraso, de sorte que o nível tecnológico da indústria açucareira de Pernambuco situava-se bem atrás de outras áreas produtoras de açúcar em meados do século XIX. E quando ocorria, como verificado nas últimas décadas do século, correspondia especialmente à introdução de máquinas e equipamentos importados nos transportes do produto e na "fábrica", não alcançando a agricultura (EISENBERG, op. cit.).

As observações do historiador não escapam à presente análise por expressarem fenômeno típico de um padrão cultural, como sugere Guy (1975), em resenha do livro de Eisenberg publicada no *Journal of Economic History*, o qual, a nosso ver, ainda repercute sobre a dinâmica de economias regionais brasileiras, guardadas proporções e ressalvas devidas às especificidades de cada uma e às 'modernizações' introduzidas desde então. Nestas economias, observa-se ainda hoje limitada capacidade de adição de trabalho novo a partir da divisão de trabalho existente vislumbrada por Jacobs

(1969). Os achados de Eisenberg no século XX e os dados apresentados pela Pintec mais recentemente, nos aproximam do raciocínio de Furtado (op. cit.) de que as estruturas que resultaram da formação desta economia inibem sua capacidade inovativa. Raciocínio semelhante à ideia de *path dependence* (ARTHUR, 1989) mencionada acima.

A reduzida dimensão do mercado doméstico proveniente da limitada base de fluxos monetários e de renda do trabalho que se constituíram em paralelo à evolução da economia açucareira, combinada com o engate tardio no processo de industrialização, ainda repercutiriam sobre a estrutura produtiva pernambucana – e em alguma medida, em outras economias regionais de base primária afetadas pelo "rotinismo" –, reiterando sua condição de economia assimiladora de tecnologia exógena. Alterar essa trajetória em direção à construção de competências inovativas não é impossível, como demonstram diversos casos de *catching up* registrados na história (FREEMAN, 1995; ALBUQUERQUE, 1999). Entretanto, a complexidade do processo sistêmico de inovação e os desafios a que essa trajetória envolve introduzem fricções consideráveis expressas no conceito de *path dependence*. A forma como se organizou o complexo açucareiro e a sociedade que dele resultou erguem barreiras ou desincentivos à mudança da estrutura produtiva em direção a setores mais intensivos em conhecimento e capital, a começar pelas características da formação da força de trabalho, aquém dos requisitos exigidos por firmas inovativas, e do arcabouço institucional e de fomento à inovação, apesar dos avanços obtidos em anos recentes.

Como argumenta Rosenberg (1982), para se compreender a natureza do capitalismo como força histórica e do processo concorrencial nele inserido é essencial entender a inovação como processo cumulativo, contínuo ou *evolucionário*, que ocorre predominantemente por meio da contribuição de uma gradual sucessão de pequenas melhorias baseadas em experiência, novos componentes e materiais desenvolvidos em outras indústrias, resultando num processo coletivo e interativo. Sendo coletivo, o processo de inovação resulta de combinação particular de fatores e agentes diversos e complementares, e das relações entre eles, num dado contexto sociocultural e econômico específico que promove incentivos à busca por lucros acima da média mediante o desenvolvimento e a comercialização de novos produtos, a otimização de processos produtivos e a melhoria de produtos já conhecidos. A observação desta diversidade de agentes e fatores envolvidos levou os evolucionistas a compreenderem o processo de inovação numa perspectiva sistêmica – daí o conceito de sistema de inovação. A noção sistêmica de inovação implica considerar ainda que, além de essencialmente coletivo, interativo e cumulativo no tempo, o processo de inovação é sujeito a valores culturais e rotinas, códigos, práticas, sanções sociais, leis e regras não escritas que interferem no comportamento dos indivíduos e nas relações entre eles. O contexto institucional prevalecente em uma dada socioeconomia, portanto, propicia ou dificulta a ação coletiva necessária ao processo de inovação, e varia significativamente de lugar para lugar, seja na escala nacional, seja na subnacional.

A construção de um sistema de inovação é, por conseguinte, por demais complexa, tanto quanto a reprodução do arcabouço institucional favorável

à sua ocorrência. Mesmo na presença de crédito e fomento, o contexto institucional pode induzir os agentes econômicos a priorizarem outros fatores que não o progresso técnico como estratégia concorrencial. Taxas de juros elevadas por períodos muito longos, baixos salários da força de trabalho, benefícios fiscais sem foco específico nem contrapartidas à inovação, e baixa exposição à concorrência internacional são alguns exemplos de alternativas que muitas vezes induzem os agentes econômicos a optarem pela perspectiva imediatista de retornos rápidos ao invés dos riscos envolvidos na "destruição criativa". Fica evidente, assim, não apenas o atraso tecnológico no sentido dos diferentes ritmos de adoção da automação, como relatado anteriormente, mas, também, e principalmente, a baixa capacidade das socioeconomias de origem colonial – que basearam sua industrialização em tecnologias exógenas e não realizaram a ruptura estrutural com o sistema centro-periferia nem a homogeneização social, como observou Furtado (1974) – de priorizar e transformar em inovações e trabalho novo os problemas tecnológicos vivenciados pela população.

A DIREÇÃO DA MUDANÇA É UMA QUESTÃO POLÍTICA

A questão que o tema da inovação nos levanta é, portanto, de natureza política, considerando o padrão histórico de limitada propensão a inovar de forma sistêmica e com redução de desigualdades. O problema a ser

levantado não seria tanto a urgência para a economia brasileira acompanhar a revolução tecnológica em curso, cada vez mais acelerada, e que avançava enquanto nos enredávamos com estagnação, financeirização e desindustrialização precoce nos últimos 30 anos. De fato, para uma indústria que se implantou baseada na importação de pacotes tecnológicos, acompanhar essa corrida é extremamente difícil e arriscado, especialmente se considerarmos a natureza da liderança empresarial que se formou no contexto de fáceis retornos a investimentos em títulos da dívida pública. Que desenho de política pública de inovação a se considerar neste contexto de permanência de mecanismos que ainda reproduzem antigas desigualdades apesar das transformações recentes? Que lições aprender da observação da nossa trajetória e daquelas construídas pelos países que souberam tirar proveito das oportunidades criadas pela revolução digital e pela globalização, como fizeram países do Sudeste Asiático, entre os quais a China, em particular?

Nesses 30 anos, que, para nós, foram de semiestagnação da renda *per capita* (POCHMANN, 2020), crescimento econômico medíocre e regressão da estrutura produtiva (CANO, 2017), o mundo para esses países não estava parado. Em troca de mão de obra barata, que, como nós, dispunham em abundância, não se acomodaram à ideia das vantagens comparativas nem à tese de que não lhes restaria alternativa além da condição de sócio menor do capitalismo dos países centrais. Ao contrário, em paralelo a investimentos expressivos e continuados em educação formal e profissional, negociaram transferência de tecnologia com as corporações

transnacionais interessadas em relocalizar suas plantas industriais e expandir suas cadeias globais de valor, objetivando curvas de aprendizagem tecnológica que levariam à estruturação de sistemas de inovação endógena (MAYEROWICZ; MEDEIROS, 2018)[11], condição para o crescimento econômico, mas também para o bem-estar da sociedade. Educação da população e projeto nacional para seu próprio desenvolvimento têm permitido à China chegar ao século XXI desafiando a hegemonia americana e estabelecendo um mundo multipolar (FIORI, 2018; DUNFORD, 2017), no qual a indústria exerce protagonismo. A experiência asiática mostra que a manufatura não perdeu relevância para o dinamismo da economia na atual fase do capitalismo pós-revolução da microeletrônica. A chamada terciarização da manufatura, com o crescimento da importância dos serviços de *design* tecnológico e suporte à produção de alta intensidade de conhecimento, reflete demandas da indústria avançada e sua relevância na reprodução de capital contemporânea, em que pese o declínio das taxas de emprego industrial ou da participação da indústria no Produto Interno Bruto dos países do núcleo tecnológico dinâmico (POCHMANN, 2020). Longe de se desfazerem de sua atividade industrial, vendendo para empresas estrangeiras e se associando ao rentismo, as lideranças empresariais

11. Como apontado por Mayerowicz e Medeiros (2018), embora empresas de capital norte-americano respondam por seis dos 10 maiores produtores mundiais e pela ainda mais centralizada produção de bens de capital para fabricação de semicondutores de alta capacidade, a China vem avançando rapidamente na corrida tecnológica que trava com os EUA neste segmento de importância estratégica na revolução digital. Sendo o elo mais alto da cadeia de valor mais intensiva em tecnologia no momento, deter liderança em segmento altamente oligopolizado confere enorme poder de comando norte-americano sobre toda a cadeia, base das atuais pressões do governo norte-americano sobre a Huawei, acentuadas durante a pandemia.

e o Estado nesses países vêm construindo projetos de desenvolvimento nacional em que a economia real desempenha papel relevante, o que a pandemia deixou ainda mais evidente.

Assim, ao invés de concentrarmos o foco do debate sobre a saída à atual crise extraordinária em que nos encontramos na discussão estreita em torno da política fiscal e da defesa religiosa do padrão monetarista de gestão da dívida (DWECK; ROSSI; OLIVEIRA, 2020; BRESSER-PEREIRA, 2020a) e intensificação das privações, incongruentes com qualquer política de inovação, é preciso que nos demos conta de alguns elementos fundamentais do nosso infortúnio. Primeiro, é reconhecer que a crise que nos abate é sintoma de disfunções estruturais de escolhas passadas que geraram mecanismos ainda em funcionamento hoje, os quais, perante a ausência da ruptura estrutural de que falava Celso Furtado, permanecem de forma processual e constante apesar do interregno desenvolvimentista dos anos 1930-80. Lamentavelmente, não aprendemos com os infortúnios decorrentes dessas escolhas, ou fizemos a opção por mantê-las, seguindo na reprodução da desigualdade que possibilita altos ganhos para poucos às custas da marginalização da capacidade criativa e da condenação de muitos à tragédia que hoje testemunhamos. Dito de outra forma, seguimos lançando mão da *fuga para frente* (FIORI, 1995) para adiar *sine die* a ruptura, para benefício de uma parcela muito minoritária da sociedade.

Segundo elemento, e que está relacionado ao anterior, diz respeito à avaliação de que no Brasil a elite empresarial (ou simplesmente proprietária)

preferiu ajustar-se confortavelmente ao rentismo, aos retornos rápidos (que compreendem as atividades extrativistas e de exploração fundiária para produção de *commodities*) e aos interesses do grande capital externo a assumir o desafio de impulsionar, em conjunto com o Estado e as classes trabalhadoras, a implementação de políticas consistentes com a dinâmica da concorrência capitalista em um mundo que se globalizou e digitalizou. A recorrente alusão à falta de um projeto nacional, que Bresser-Pereira (2020b) chamou de novo desenvolvimentismo, expressa essa avaliação, que enxerga estreita correlação entre o "ajuste rentista" e a histórica desigualdade que caracteriza a sociedade brasileira. Só que desigualdade social, é oportuno registrar, tem como implicação concreta alijar grandes parcelas da população do processo criativo, desperdiçando talentos e condenando-os ao trabalho de baixa complexidade e valor, e limitando a capacidade nacional de produção de riqueza e desenvolvimento de inovações. Com isso, no Brasil, a expressiva dimensão da desigualdade social introduz nuances ainda mais desafiadoras à redundância de força de trabalho gerada pela automação.

Construir caminhos que conduzam à superação desta condição de subdesenvolvimento é desafio à imaginação, como bem sabemos. Mas não nos cabe renunciar à imaginação. Enfrentar a profunda crise desse início de século XXI envolve imaginar utopias que mobilizem e articulem a maior diversidade possível de energias criativas tanto na escala nacional, quanto na escala regional. Nessa direção, um esforço imaginativo poderia se dirigir à ideia da inovação para o desenvolvimento inclusivo. A integração a

um sistema de inovação inclusiva desses muitos grupos sociais marginalizados e economicamente desperdiçados pela extrema desigualdade tem potencial de criação de novas atividades e postos de trabalho que possam escalar a curva de aprendizagem em direção a setores mais intensivos em conhecimento, seja no setor de serviços, seja na indústria ou na agricultura, voltados à solução de problemas por eles vivenciados e que o "mercado" não mostra interesse em resolver. Dessa forma, minimizaríamos o impacto negativo no emprego que a revolução digital vem causando, ao mesmo tempo que encorajaríamos grandes parcelas da população a participar da dinâmica econômica e do processo de inovação, do qual pode emergir um novo perfil de agentes econômicos engajados com a resolução de seus próprios problemas tecnológicos, e menos subordinados ao capital externo e ao rentismo.

Inovação inclusiva, segundo Johnson e Andersen (2012), diz respeito ao processo de produção e difusão de bens e serviços por e para grupos sociais de baixa renda familiar, na base da pirâmide social, com apoio de instituições políticas, econômicas e acadêmicas igualmente inclusivas, entre as quais se destacam as universidades públicas. O crescimento das disparidades de renda nos EUA e na Europa, destacado por Piketty (2014), tem inspirado, mais recentemente, a construção dos conceitos de inovação social (MOULAERT et al, 2013) e inovação inclusiva (OCDE, 2013), e de todo um movimento em curso globalmente fundamentado no reconhecimento da importância da criatividade e da contribuição de setores informais ou de baixas rendas para o processo de produção de

valor. Nesse movimento, portanto, políticas de inovação contemplam não apenas setores avançados na fronteira do conhecimento ou organizações da economia formal. Respondendo por uma parcela expressiva da ocupação e do suprimento de bens e serviços para a população, particularmente no Brasil, organizações do setor informal ou do movimento social (a exemplo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST) voltadas ao atendimento da demanda de menor poder aquisitivo podem ser beneficiários de instrumentos específicos que lhes permitam potencializar suas capacidades criativas, elevar as oportunidades de ocupação e contribuir para o crescimento do produto nacional e regional, articulando sua criatividade à elevação de produtividade e ao desenvolvimento de novas tecnologias. Assim, como ressalta Heeks (2013), não basta que inovações sejam desenvolvidas para esses grupos sociais; é preciso que eles participem do processo de desenvolvimento de tecnologias por eles identificadas como relevantes. Serem integrados no processo criativo é um objetivo fundamental, conforme "escada de inclusão" que se torna mais complexa à medida que a curva de aprendizagem avança, com diferentes níveis de participação dos beneficiários ao longo do processo de inovação inclusiva.

São inúmeras as experiências concretas de inovação inclusiva no Brasil, embora mais conhecidas sob a denominação de tecnologias sociais ou inovações sociais, as quais foram fortalecidas com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES/MTE), em 2003, sob a coordenação de Paul Singer. Entre as muitas experiências que se desenvolvem

nesse período[12], destacam-se as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs), inspiradas na experiência pioneira da Coppe/UFRJ em meados dos anos 1990. "A ITCP é uma invenção brasileira, adaptada das incubadoras de empreendimentos de professores e alunos, formados para explorar alguma inovação tecnológica descoberta por eles em pesquisas na própria universidade" (SINGER, 2009, p. 46). Nesse período, em parceria com a Finep e a Fundação Banco do Brasil, a SENAES reativou o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc), possibilitando a expansão da rede de ITCPs pelo território nacional. Em poucos anos, foram instaladas ITCPs em mais de 50 universidades, a maioria delas instituições federais, inclusive nos novos *campi* destas espalhados pelo interior do país. As ITCPs funcionam como espaços de estudos, pesquisas e pontos de articulação entre professores e estudantes e grupos de produtores populares para desenvolvimento de soluções tecnológicas para os problemas trazidos por esses últimos. Muitas delas adotam métodos de incubação que procuram associar princípios de economia solidária e educação popular para desenvolver as tecnologias de forma transdisciplinar mediante troca entre conhecimento científico e conhecimento popular (DUBEUX, 2007; FERNANDES *et al*, 2013; FRAGA, 2018). Em que pese os conflitos e contradições que a interação de saberes científico e popular envolve, a experiência das ITCPs pode contribuir para expandir a capacidade inovativa nas diversas regiões do país pela integração de grupos

12. Ver Silva (2019) e para um inventário de Tecnologias Sociais realizadas por instituições sediadas no Nordeste brasileiro, obtidas no Banco de Tecnologias Sociais da Fundação Banco do Brasil (2001-2019).

sociais tradicionalmente excluídos do sistema de inovação e que formam as fileiras do trabalho precário oferecido pelas plataformas digitais, com efeitos positivos sobre o crescimento do produto e da produtividade, tanto na escala nacional, quanto na regional.

O tema da inovação inclusiva, não nos esqueçamos, envolve também o debate sobre soberania. Nesta perspectiva, vale lembrar a concepção de Furtado (1978), segundo a qual criatividade embute manifestas relações de poder: "Assumindo a criatividade, o agente impõe a própria vontade, consciente ou inconscientemente, àqueles que são atingidos em seus interesses pelas decisões que toma. Implícito na criatividade existe, portanto, um elemento de poder. O comportamento do agente que não exerce poder é simplesmente adaptativo (...). A faculdade de transformar o contexto em que atua eleva o agente à posição de elemento motor do sistema econômico" (FURTADO, 1978/2008, p. 37). O poder de modificar o *contexto* em que atuam os agentes, como registra Furtado, remete à noção de autonomia que consubstancia a própria ideia de soberania nacional, mas também as possibilidades de autodeterminação dos sujeitos de uma dada região em que se entrecruzam interesses locais e externos.

Assim, cabe nesse exercício de imaginação ampliar os conceitos de inovação e de sistema de inovação no sentido de promover o alargamento da abrangência das políticas de inovação para inserir um universo de organizações muito mais amplo do que tradicionalmente tem sido contemplado. Nessa linha de raciocínio, procuramos uma definição que reúna as dimensões

da inovação mais comumente encontradas na literatura especializada (institucional, territorial, setorial etc.) à dimensão política que Furtado nos inspira e que coloca sua proposta de *homogeneização social* no centro das atenções. Compreende-se, então, **inovação como o processo coletivo de desenvolvimento, melhoria, difusão de novas tecnologias materiais ou imateriais, de produto ou de processo, que promovam utilização sustentável de recursos da sociedade em benefício da melhoria da elevação da produtividade e da melhoria da qualidade de vida e das capacidades de escolha da maioria população, proporcionando-lhe crescimento econômico e desenvolvimento social de longo prazo**. Por sua vez, **sistema *territorial* de inovação é o espaço de relações entre agentes com competências diversas e complementares, localizados em um dado território com contexto socioinstitucional específico, embora conectado com outros territórios em diferentes escalas, com vistas à produção, apropriação e difusão de inovações para melhoria de qualidade de vida das populações e soberania nacional, cuja governança envolve a constituição de arena política constituída de representantes de organizações econômicas, populares, acadêmicas e governamentais**.

Considerando as implicações de tal definição em termos de políticas de CT&I, especialmente políticas de foco regional, vale registrar que são necessários estímulos não apenas para elevar a difusão no tecido econômico de inovações produzidas para os grupos situados na base da pirâmide social por agentes econômicos localizados em outros territórios. Importa

também elevar as capacidades das regiões para inovação endógena, intensificando-se os laços horizontais (SANTOS, identificando-se tipos de produtos e agentes econômicos segundo sua inserção no mercado (global, nacional ou subnacional) e sua localização na espaço-economia regional, de um lado. De outro lado, importa também dinamizar os segmentos de quase-subsistência ou informais onde se encontra parcela expressiva dos agentes econômicos das regiões menos desenvolvidas, cuja criatividade esbarra na limitação de oportunidades de acesso a educação, aprendizagem e interação no sistema territorial de inovação, e se traduz no elevado grau de desigualdade regional de renda. Nessa tarefa, cabe certamente um papel muito especial às universidades públicas, especialmente aquelas recentemente criadas no interior do país.

CONCLUINDO COM MAIS PERGUNTAS:
INOVAR PARA QUÊ E PARA QUEM?

Em contextos com estruturas características do subdesenvolvimento, que refreiam a dinâmica da divisão de trabalho e a criação de trabalho novo, o processo de inovação se mostra particularmente desafiador, ao mesmo tempo que reproduz profundas desigualdades sociais. Conforme Celso Furtado, trata-se de processo que não prescinde de ruptura estrutural, o que nos transporta ao tema da utopia. Afinal, que forças objetivas enxergamos dispostas a realizar uma ruptura? Nesta direção, chegando ao final da reflexão, os desafios nos parecem ainda maiores ao compreendermos

como operam os condicionantes históricos e mecanismos constitutivos da socioeconomia brasileira no sentido de dificultar a transformação desejada. E podem crescer ainda mais, visto que a pandemia da Covid-19 tem acelerado o potencial de transformação dos processos produtivos impulsionado pela revolução digital, justo no momento em que assistimos ao aprofundamento de desigualdades e à desindustrialização precoce na economia brasileira. que escancara a vulnerabilidade a que chegamos: como enfrentar as demandas urgentes de uma pandemia destas proporções por produtos industrializados como equipamentos de proteção individual (EPIs), ventiladores, medicamentos, vacinas, após o desmonte do complexo industrial de saúde e mesmo do SUS?

Haverá mesmo o Brasil de se transformar em "fazenda do mundo", como reagiu indignado o presidente da CNI neste início de 2021 à proposição inusitada do atual presidente do IPEA? Será nosso futuro próximo retornar à "vantagem comparativa" de apenas exportar *commodities* agrícolas e minerais após termos realizado esforço de industrialização outrora considerado ativo poderoso de resistência à agenda neoliberal de Estado mínimo (FIORI, 1995)? Para que essa devastação não se realize, é preciso certamente que mais representantes da estrutura industrial que ainda resta no país se somem à manifestação da liderança da CNI e organizem uma reação efetiva ao desmonte em curso, que envolve não apenas o setor empresarial, como também o setor estatal, construído ao longo de décadas, para funcionar, segundo Luiz Gonzaga Belluzzo, como mediador entre o setor privado e o setor público no processo de (re)industrialização

brasileiro. Para o economista, o sucesso da China se deve às políticas que soube desenhar para tirar proveito da globalização, políticas essas que implicaram a construção de um "ecossistema em que o setor público funciona em concatenação com o setor privado, inclusive do ponto de vista da propriedade" (Depoimento em transmissão do canal do Instituto de Economia da Unicamp em 27 de janeiro de 2021).

Ao se recordar a "metamorfose" dos empresários industriais brasileiros em *rentiers*, apontada por Belluzzo (2020), as perspectivas são preocupantes, concordando com Piketty (2014, p. 692): "O empresário tende inevitavelmente a se transformar em rentista e a dominar cada vez mais aqueles que só possuem sua força de trabalho. Uma vez constituído, o capital se reproduz sozinho, mais rápido do que cresce a produção. O passado devora o futuro".

Se o passado, representado pela classe empresarial pouco inclinada à inovação, devora assim o futuro, ainda mais no caso brasileiro em que foi alimentada pelos longos anos de retornos extraordinários via dívida pública, não se pode nutrir grandes esperanças de que essa classe empresarial se desafie a aproveitar as janelas de oportunidade abertas pela nova onda *schumpeteriana*, ao menos como protagonista de uma estratégia consistente de longo prazo. Assegurada, no curto e médio prazos, a "apropriação da renda 'rentista' (...) intimamente associada ao inchaço da dívida pública", para que inovar? É o que se deve perguntar o industrial transformado em proprietário de papéis da dívida pública.

Assim, talvez a questão mais pertinente a se colocar seja: para quem inovar? Reler as páginas finais de *Criatividade e dependência* pode ajudar a imaginação. Nessa obra, Celso Furtado nos permite observar que estava mudando de perspectiva, revelando ao seu leitor certa decepção com a ideia da reforma do Estado por dentro como caminho para construção da integração social. Mostra interesse pelo "movimento ecologista" por meio do qual aproxima-se do Movimento dos Trabalhadores sem Terra, pelo que este lhe inspira em termos de experiência concreta de ator político que toma consciência da autodeterminação e assume a luta contra sua própria dependência, comprometido com a liberdade, a criatividade e o respeito à natureza. Acreditamos que, hoje, Celso Furtado responderia: que o progresso técnico se oriente para a democratização dos benefícios que gera, em direção à homogeneização social. O Furtado mais político e menos reformista que se revela nos últimos textos certamente acolheria a inovação para o desenvolvimento inclusivo, apoiando atores econômicos não contaminados pelo rentismo e capazes de manter laços mais orgânicos com o país, com o povo e com modos de vida adaptados à natureza ainda existentes nesse território que chamamos de Brasil. Colocar energia na construção desse projeto utópico pode se converter no oxigênio da consciência inconformada capaz de instigar nossa criatividade e experimentação, e contribuir para a outra utopia, a de Ailton Krenak, de adiar o fim do mundo.

REFERÊNCIAS

AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP; ASIAN DEVELOPMENT BANK; EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT; INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (2018). The Future of Work: Regional Perspectives. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

AGÊNCIA ESTADO (2020). Rombo nominal do setor público em doze meses supera R$ 1 trilhão pela 1ª vez na história. *Infomoney*, 30 nov. Disponível em https://www.infomoney.com.br/economia/rombo-nominal-do-setor-publico-em-doze-meses-supera-r-1-trilhao-pela-1a-vez-na-historia/. Acesso em 28 fev. 2021.

ALBUQUERQUE, E. (1999). National Systems of Innovation and Non-OECD Countries: Notes about a Rudimentary and Tentative 'typology'. B*razilian Journal of Political Economy*, v. 19, n. 4, pp. 35-52.

AMADEO, K. (2020). What Is Universal Basic Income? Pros and Cons of a Guaranteed Income. *The Balance*, 19.ago. Disponível em https://www.thebalance.com/universal-basic-income-4160668. Acesso em 28 fev. 2021.

ANTUNES, R. (2018). O privilégio da servidão. O novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo.

ARTHUR, W. B. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. *Economic Journal*, v. 97, pp. 642-65.

ARENDT, H. (1981 [1958]). A condição humana. Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária.

BELLUZZO, L. G. (2013). O capital e suas metamorfoses. São Paulo: Ed. UNESP.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2020a). O desafio brasileiro. *A terra é redonda*, 23 jun. Disponível em https://aterraeredonda.com.br/o-desafio-brasileiro/. Acesso em 28 fev. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. (2020b). Financiamento da Covid-19, inflação e restrição fiscal. *Revista de Economia Política*, v. 40, n. 4, pp. 604-621, 2020b.

CADWALLADR, C.; GRAHAM-HARRISON, E. (2018). Revealed: 50 million Facebook profile harvested for Cambridge Analytica in major data breach. *The Guardian*, 17 de março de 2018. Disponível em https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election. Acesso em 28 fev. 2021.

CHUANG COLLECTIVE (2020). Social contagion – Microbiological Class War in China. Blog, publicado digitalmente em 26.fev. Disponível em <https://chuangcn.org/2020/02/social-contagion/>. Acesso em 20 mar. 2020.

CANO, W. (2017). Brasil – construção e desconstrução do desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, v. 26, v. 2, n. 60, pp. 265-302.

CANO, W. (2012). A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*, v. 21, pp. 831-851.

CASTELLS, M. (1989). The informational city. Oxford: Blackwell.

CASTELLS, M. (2019). Rupture. The crisis of liberal democracy. Cambridge: Polity Press.

CASTILLO, M.; MARTINS NETO, A. (2016). Premature deindustrialization in Latin America. Santiago de Chile, United Nations-ECLAC, *Production Development Series* 205.

CLIFFORD, C. (2016). Elon Musk: Robots Will Take Your Jobs, Government Will Have to Pay Your Wage. CNBC, Make it, publicado em 4.nov. Disponível em https://www.cnbc.com/2016/11/04/elon-musk-robots-will-take-your-jobs-government-will-have-to-pay-your-wage.html. Acesso em 28.fev.2021.

DAS, R. (2017). Gene Editing With CRISPR-Cas9: The Next Step In Human Evolution Will Be Worth $25 Billion By 2030. *Forbes*, 14 dez. Disponível em https://www.forbes.com/sites/reenitadas/2017/12/14/gene-editing-with-crispr-cas9-the-next-step-in-human-evolution-to-be-worth-25-billion-by-2030/#7de9b149449f. Acesso em 30 mar. 2021.

DOWBOR, L. (2017). A era do capital improdutivo. São Paulo: Outras Palavras e Autonomia Literária.

DUBEUX, A. (2007). O papel das Universidades na construção da economia solidária no Brasil. *Proposta: revista trimestral de debate da FASE*, Rio de Janeiro, ano 31, n. 112, pp. 4-15.

DUNFORD, M. (2017). The rise of China and its implications for economics and other developing countries: the significance of the Chinese social model. *Area Development and Policy*, v. 2, n. 2, pp. 124-129.

DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. (2020). Economia pós-pandemia. Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária.

EISENBERG, P. (1977). Modernização sem mudança: a indústria açucareira em Pernambuco, 1840-1910. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FELIPE, S. T. (1984). O Conceito de Utopia na proposta Paulofreireana. *Revista de Ciências Humanas*, Porto Alegre, v. 3, n. 6, pp. 69-79. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/download/23744/21311. Acesso em 28 fev. 2021.

FERNANDES, A. C. (2001). Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. *Espaço e Debates*, v. 41, pp. 26-45.

FERNANDES, A. C.; LIRA, J. T. (2016). Editorial. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 18, no. 2, maio. Disponível em https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5489/pdf. Acesso em 28 fev. 2021.

FERNANDES, A. C.; NOVY, A.; SINGER, P. (2013). The linkages between popular education and solidarity economy in Brazil: A historical perspective. In: MOULAERT, F.; MACCALLUM, D.; ABID MEHMOOD, A.; AND HAMDOUCH, A. (eds.) International Handbook on Social Innovation: Collective action, Social Learning and Transdisciplinary Research. Cheltenham (UK): Edward Elgar, pp. 384-396.

FERNANDES, A. C.; SABINO, A.; PIMENTEL, G. (no prelo). Será inovação um fator de comando relevante? Anotações metodológicas para compreensão do fenômeno metropolitano contemporâneo em contexto periférico. In MOURA, R.; FREITAS-FIRKOWSKI, O. (Orgs.) Espaços metropolitanos: processos, configurações, metodologias e perspectivas emergentes. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles.

FERNANDES, A. C.; SOUZA, A. V. (2018). Inovar para quê? Trajetória recente da oferta e demanda por inovação na indústria pernambucana. In: ARAÚJO, T. B.; ARAÚJO, T. P. (Orgs.) Socioeconomia pernambucana: mudanças e desafios. Recife: Cepe, pp. 139-160.

FERNANDES, L. (2020). Ciência, tecnologia e inovação: operação 'desmonte' e seus resistentes. *Nexo Jornal*, publicado em 07.jan.

FIORI, J. L. (2018). Geopolítica internacional: a nova estratégia imperial dos Estados Unidos. *Saúde Debate*, v. 42, n. Especial 3, pp. 10-17.

FIORI, J. L. (1995). O voo da coruja. Uma leitura não-liberal da crise do estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: EdUERJ.

FRAGA, L. S. (2018). As incubadoras tecnológicas de cooperativas populares e as relações entre ciência, tecnologia e sociedade. *Revista Tecnologia e Sociedade*, v. 14, n. 3, pp. 140-155.

FREEMAN, C. (1995). The 'National System of Innovation' in historical perspective. *Cambridge Journal of Economics*, n. 19, pp. 5-24.

FURTADO, C. (1980 [1959]). Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Ed. Nacional.

FURTADO, C. (1974). O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FURTADO, C. (2008 [1978]). Criatividade e Dependência. São Paulo: Companhia das Letras.

GENTILINI, U.; GROSH, M.; RIGOLINI, J.; et al. (2020). Exploring Universal Basic Income. A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices. Washington: World Bank. Disponível em http://documents1.worldbank.org/curated/en/993911574784667955/pdf/Exploring-Universal-Basic-Income-A-Guide-to-Navigating-Concepts-Evidence-and-Practices.pdf. Acesso em 28 fev. 2021.

HOWELLS, J. (2002). Tacit knowledge, innovation, and economic geography. *Urban Studies*, 39, pp. 871-884.

HOWELLS, J. (2021). The geography of knowledge: never so close but never so far apart. *Journal of Economic Geography*, v. 12, pp. 1003-1020.

HUMPHREY, J.; SCHMITZ, H. (2002). How Does Insertion in Global Value Chains Affect Upgrading in Industrial Clusters? Regional Studies, n. 36, v. 9, pp. 1017-1027.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA/IBGE (2020). Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC) 2017. Rio de Janeiro: IBGE.

IM, F. G.; ROSENBLATT, D. (2013). Middle-Income Traps. A Conceptual and Empirical Survey. Policy Research Working Paper No. 6594. Washington-DC: World Bank. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16045.

JABOC, J. (1969). The economy of cities. New York: Vintage Books, Random House.

KRENAK, A. (2019). Ideias para adiar o fim do mundo. São Paulo: Companhia das Letras.

LIMA, R. P. (2020). Pacote anticoronavírus pode levar rombo nas contas a R$ 220 bi. *Metrópoles*, 21 mar. Disponível em https://www.metropoles.com/brasil/economia-br/pacote-anticoronavirus-pode-levar-rombo-nas-contas-a-r-220-bi. Acesso em 28 fev. 2021.

LUNDVALL, B-A. (1992). National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning. London: Pion.

MACK, E. (2015). Hawking, Musk, Wozniak Warn About Artificial Intelligence's Trigger Finger. *Forbes*, publicado em 27 jul. Disponível em https://www.forbes.com/sites/ericmack/2015/07/27/hawking-musk-wozniak-freaked-about-artificial-intelligence-getting-a-trigger-finger/?sh=656e1aaf7416. Acesso em 28 fev. 2021.

MALONEY, W.; MOLINA, C. (2018). Are automation and trade polarizing developing country labor markets, too? Policy Research Working Paper. Washington DC: World Bank. Disponível em http://documents.worldbank.org/curated/en/869281482170996446/Are-automation-and-trade- polarizing-developing-country--labor-markets-too. Acesso em 28 fev. 2021.

MAYEROWICZ, E.; MEDEIROS, C. (2018). Chinese industrial policy in the geopolitics of the information age: the case of semiconductors. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 22, n. 1, pp. 1-28.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. (2016). The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.

McCLELLAND, C. (2020). The impact of Artificial Intelligence – Widespread job losses. *IoT for all*, publicado em 01 jul. Disponível em: https://www.iotforall.com/impact--of-artificial-intelligence-job-losses. Acesso em 28 fev. 2021.

McKINSEY GLOBAL INSTITUTE (2017). Jobs lost, jobs gained: workforce transitions in a time of automation. New York, McKinsey & Company. Disponível em www.mckinsey.com/mgi.

MENDONÇA, H. (2020). Com déficit recorde nas contas públicas, Brasil patina em busca de plano para 2021. *El País*, publicado em 13 out. 2020. Disponível em https://brasil.elpais.com/economia/2020-10-13/com-deficit-recorde-nas-contas-publicas-brasil-patina-em-busca-de-plano-para-2021.html. Acesso em 28 fev. 2021.

MORCEIRO, P. C.; GUILHOTO, J. J. (2019). Desindustrialização setorial e estagnação de longo prazo da manufatura brasileira. São Paulo, USP, TD Nereus 01.

NUNES, D. C. (2011). A utopia como consciência subversiva. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 116, pp. 47-55.

PIKETTY, T. (2014). O capital no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca.

PIKETTY, T. (2020). Capital e ideologia. Rio de Janeiro: Intrínseca.

O'CALLAGHAN-GORDO, C.; ANTÓ, J. M. (2020). COVID-19: The disease of the Anthropocene. *Environmental Research*, v. 187, agosto.

POCHMANN, M. (2020). Os trabalhadores na regressão neoliberal. In Dalila Andrade Oliveira e Marcio Pochmann (Orgs.) A Devastação do trabalho: a classe do labor na crise da pandemia. Brasília: Positiva, pp.31-54.

POCHMANN, M. (2016). Brasil sem industrialização: a herança renunciada. Ponta Grossa: Ed. UEPG.

RESENDE, A. L. (2020). Consenso e contrassenso. Por uma economia não dogmática. São Paulo: Companhia das Letras/Portfolio Penguin.

RICARDO, D. (1974). Princípios de Economia Política e Tributação. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril.

SANTOS, A. H.; JAKOBSEN, K. A. (2020). O trabalho nas atuais transformações da globalização capitalista. In OLIVEIRA, D. A.; POCHMAN, M. (Orgs.) A Devastação do trabalho. A classe do labor na crise da pandemia. Brasília Positiva, 2020. pp. 09-30.

SOTO, D. (2020). Technology and the future of work in emerging economies: What is different. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 236.

SCHWAB, K. (2016). The Fourth Industrial Revolution. Genebra: World Economic Forum.

SUZIGAN, W.; ALBUQUERQUE, E. da M. (2011). A interação entre universidades e empresas em perspectiva histórica no Brasil. In: SUZIGAN, W.; ALBUQUERQUE, E.; CÁRIO, S. (Orgs.) Em busca da inovação: Interações de Universidades e Institutos de Pesquisas com Empresas no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, pp. 17-44.

THE ECONOMIST. (2020). The changes covid-19 is forcing on to business. *The Economist*, publicado em 11 abril. Disponível em https://www.economist.com/briefing/2020/04/11/the-changes-covid-19-is-forcing-on-to-business. Acesso em 28 fev. 2021.

THE ECONOMIST. (2016). Will smarter machines cause mass unemployment? Special Report Automation and Anxiety. *The Economist*, publicado em 25 jun. Disponível em https://www.economist.com/special-report/2016/06/23/automation-and-anxiety. Acesso em 28 fev. 2021.

TOLLEFSON, J. (2020). Why deforestation and extinctions make pandemics more likely. *Nature*, 07 ago. Disponível em https://www.nature.com/articles/d41586-020-02341-1#ref-CR1. Acesso em 28 fev. 2021.

SILVA, N. V. C. (2019). Por uma geografia da inovação inclusiva: mapeamento de experiências em estados do Nordeste brasileiro. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia). Recife: UFPE.

WALLACE, R. G. (2016). Big farms make big flu: dispatches on infectious disease, agribusiness, and the nature of science. Nova York: Monthly Review Press.

WORLD BANK (2016). Digital Dividends. World Development Report 2016. Washington-DC: World Bank.

WORLD ECONOMIC FORUM (2021). Agenda Davos 2021. Disponível em: https://www.weforum.org/events/the-davos-agenda-2021/themes/society-future-of-work. Acesso em 2 mar. 2021.

WIGNARAJA, K. (2020). The case for a universal basic income. UNDP, UNDP Blog, publicado em 10 jul. Disponível em https://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2020/the-case-for-a-universal-basic-income.html. Acesso em 28 fev. 2021.

ZUBOFF, S. (2019). The age of surveillance capitalism. The fight for a human future at the new frontier of power. New York: PublicAffairs.

APROXIMACIÓN A LA PLANIFICACIÓN URBANO-REGIONAL DESDE LAS COMUNIDADES

Carlos Alberto Torres-Tovar

En este siglo XXI, se hace urgente construir múltiples miradas sobre los diversos conflictos presentes a nivel urbano y regional para entender las problemáticas de las sociedades actuales y futuras, planificando acciones territoriales que propugnen por su mejor bienestar. En ellas, un vistazo a los conflictos urbanos y regionales enriquecerá cualquier campo de discusión y permitirá hacer análisis más complejos sobre los denominados países del tercer mundo. Por ello, este texto, no pretende construir un examen unívoco, sino generar interrogantes que permitan configurar otras percepciones y respuestas a una cuestión como lo es la aproximación de la planificación urbano-regional por parte de las comunidades.

Es así como a pesar de la magnitud del proceso de urbanización presente en los cinco continentes, no es posible hacer referencia generalizada a los conflictos que las ciudades y regiones del tercer mundo viven y por tanto homogeneizarlas, dadas las diferencias en los contextos geográficos, ambientales, económicos, políticos, culturales e ideológicos que cada una conlleva. Un ejemplo lo constituyen las ciudades africanas, poco conocidas en América Latina, las cuales presentan aceleradas dinámicas de crecimiento demográfico, incluso con un mayor dinamismo al vivido por Latinoamérica entre los años 60 y 70, con graves problemas en los sistemas de abastecimiento y distribución de alimentos, de habitabilidad y saneamiento, de acceso a educación, salud y empleo, entre otras dificultades, que se suman a los problemas acumulados durante años de colonialismo y dependencia por parte de países europeos como Francia, Inglaterra y España que, bajo otras manifestaciones aún continúa (TORRES-TOVAR, 2005).

En el caso de América Latina, dada la similitud de sus procesos de desarrollo, se podría intentar analizar como un bloque homogéneo de países y deducir de este sus condiciones actuales y el patrón de sus conflictos, haciendo la salvedad que las diferencias entre uno y otro territorio, y por tanto de la sociedad, los cuales están determinadas por su propia formación económico-social y el contexto específico en el cual se han configurado hasta lo que son ahora.

Así mismo, y con el atrevimiento que implica arriesgarse a reconocer y exponer los conflictos actuales de la ciudad, la región y de manera más extensa el territorio, el ejercicio académico debe cooperar en procurar una lectura más amplia y compleja desde una perspectiva latinoamericana, extendiéndose a las demás ciudades y regiones del tercer mundo donde sea pertinente. Con todo ello, lo que se pretende señalar es la necesidad de reconocer nuestro propio contexto, nuestras necesidades, posibilidades y oportunidades, en este caso en materia de planeación urbana y regional.

Es así como hasta los años 90, la planificación urbana y regional en el caso colombiano, era un ejercicio profesional y técnico exclusivo de arquitectos e ingenieros formados en Escuelas nacionales y extranjeras, a través de programas de posgrado a nivel de maestría y doctorado, que les permitían ejercer un dominio hegemónico y una comprensión unilateral sobre los temas y problemas asociados a la planificación con miradas basadas principalmente en parámetros externos asociados a los procesos de planeación europeos y norteamericanos (DEL CASTILLO; SALAZAR, 2001).

En Colombia, la enseñanza de la planificación urbana y regional históricamente ha sido una dinámica establecida en las universidades, tanto públicas como privadas, que iniciaron su oferta en los años 60. Iniciando esta tercera década el Siglo XXI, la enseñanza de la planificación urbana y regional se ha extendido desde las universidades a un ámbito nacional y ya no limitado a unas pocas ciudades. La oferta que se tiene es significativa y en ella convergen hoy no solamente programas de posgrado a nivel de especialización, maestría y doctorado, sino también se han estructurado programas de formación a nivel de pregrado (urbanismo[1], Gestión y Desarrollo Urbanos (equistika)[2], diseño urbano y gestión del hábitat[3], entre otros).

En ese mismo contexto, y particularmente desde los años 90, con la aprobación de una nueva Constitución Política (CPC,1991), en la cual se institucionaliza la participación[4] y de modo particular la participación en todas las formas de planeación (Ley 152[5] de 1994), se empiezan a incorporar modalidades de educación, investigación y extensión que conectan la

1. Ver: https://www.lasalle.edu.co/pregrado/urbanismo Consultado el 15 marzo 2021.
2. Ver: https://www.urosario.edu.co/Gestion-y-Desarrollo-Urbanos/Inicio/. Consultado el 15 marzo 2021
3. Ver: https://www.eafit.edu.co/pregrado-diseno-urbano. Consultado el 15 marzo 2021.
4. De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución Colombiana (1991), "son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato".
5. El propósito de esta Ley es establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación (Art. 1).

práctica de la planificación urbana y regional con las comunidades, en el entendido que la producción del conocimiento no es un ejercicio exclusivo de la academia sino que existe un conocimiento que, –aunque empírico la mayoría de las veces-, las comunidades aportan a partir de su vivencia en el territorio sea este urbano o rural.

Este texto plantea tres asuntos para dar un marco general a la aproximación de la relación planificación urbano-regional y comunidad. En primer lugar, el papel que juega en ello la Universidad Pública. En segundo lugar, el papel que juega la educación, la investigación y la extensión en la planificación urbana y regional en el caso colombiano. Para finalmente presentar algunos escenarios de aprendizaje colectivo y de convergencia de saberes en la relación planificación urbano-regional, comunidades y universidad. En este se recogen algunas iniciativas, prácticas y aprendizajes desde la experiencia de la Universidad Nacional de Colombia.

I. SOBRE EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN COLOMBIA

En Colombia a 2021 existen 33 universidades públicas que componen el Sistema Universitario Estatal -SUE- y otras 30 Instituciones de Educación Superior públicas -IES-, que representan el 20.12% del total nacional de la oferta de instituciones[6].

6. Adicional a ello se encuentran más de 250 Universidades e IES privadas.

Así mismo, el conjunto de las Universidades e IES públicas representan el 50.9% del total de la población estudiantil en Colombia, 2.357.086[7]. De igual modo, estas desarrollan más del 55% de la investigación y la extensión de todo el sistema de educación superior.

Sin embargo, para 2021 las universidades públicas presentan múltiples conflictos asociados a su rol en cada territorio donde tienen presencia. Entre otros están la pérdida de la autonomía universitaria, la reducción de la financiación y la presión por la autofinanciación a través del pago de matrículas y el desarrollo de consultorías (extensión remunerada), la ampliación de la privatización de la educación superior, la reducción de contenidos curriculares y la eliminación de prácticas académicas, entre otros.

Ello conlleva un conjunto de retos futuros como lo son el garantizar la calidad de la formación, la capacidad de adelantar proyectos demostrativos, el constituirse como referente de las IES privadas, construir una mayor articulación con las comunidades, así como aportar de manera más decidida en la generación de alternativas a los problemas nacionales, locales y sectoriales.

Por ello la universidad pública lidera un proceso permanente de relacionamiento con la sociedad y sus comunidades, en la búsqueda del fortalecimiento de la traída Formación-Investigación-Interacción (Extensión), así como la asistencia técnica a las comunidades a través de la interacción con

7. Ver: https://hecaa.mineducacion.gov.co/consultaspublicas/content/poblacional/index.jsf. Consultado el 15 marzo 2021.

la comunidad (Extensión Solidaria), definiendo un papel preponderante de la Universidad Pública en la contribución a la solución de problemas nacionales que beneficien el conjunto de la sociedad.

II. EDUCACIÓN, INVESTIGACIÓN Y EXTENSIÓN EN PLANIFICACIÓN URBANA Y REGIONAL

En la medida en que las ciudades latinoamericanas siguen creciendo, con más del 80% de su población concentrada en áreas urbanas (ONU, 2020), y según la CEPAL "América Latina es la región más urbanizada del mundo en desarrollo… [en donde] dos tercios de la población latinoamericana vive en ciudades de 20.000 habitantes o más" (CELADE, 2010), con una tendencia a seguir creciendo en escenario de corto plazo y en donde los gobiernos nacionales, regionales y municipales no han tenido la capacidad histórica de configurar verdaderas prácticas de planificación urbana y regional, requiriéndose configurar otras formas, prácticas y métodos que, reconozcan que el territorio y sus formas de organización e intervención deben configurarse de manera consensuada con todos los actores presentes en este.

Se requiere, entonces, que desde la Academia y de forma particular desde la Universidad Pública se avance en procesos de educación, investigación y extensión, que junto con las comunidades en los territorios, aborden los retos de la planificación urbana y regional, tanto presentes como futuros.

2.1 EDUCACIÓN EN PLANIFICACIÓN URBANA Y REGIONAL

Cuando estamos hablando de educación, en este Siglo XXI, ya no nos estamos refiriendo a ese proceso que durante siglos significó la práctica en la cual el maestro "ilumina" a los alumnos. Hoy, podemos determinar con certeza, que gracias a los avances científico-tecnológicos y el acceso a múltiples formas de información, lo que se decanta son dinámicas de enseñanza-aprendizaje. Por eso no hablamos de educación sino de formación en el entendido qué permanentemente estamos ayudando a generar capacidades en el conjunto de la población, no solamente los estudiantes, sino también de las comunidades para poder acceder a la información y por lo tanto tener la capacidad de procesarla, analizarla y finalmente producir nuevo conocimiento.

Hoy el conocimiento no es una potestad exclusiva de un selecto grupo de la sociedad, sino que, dadas las condiciones de acceso a la información, al empleo de técnicas e instrumentos, a la apropiación de pedagogías y metodologías, las comunidades están en toda la posibilidad de acceder a este y generar conocimiento.

Sin embargo, se debe reconocer, que la mejor perspectiva que a 2021 se plantea es aquella que identifica que no existe una sola verdad, y que la posibilidad de avanzar en la resolución de las problemáticas y necesidades tanto individuales como colectivas en el territorio pasa por la producción de un conocimiento compartido, es decir, la conjunción de saberes construye un conocimiento más estable y duradero.

Desde esta perspectiva, la planificación urbana y regional han de reconocer en esta tercera década del siglo XXI son los habitantes en el territorio los que poseen el mayor conocimiento fáctico del mismo e identifican no solamente los conflictos presentes en él, sino que a su vez prefiguran alternativas claras de solución.

Esta nueva perspectiva en la planificación urbana y regional debería permitir que, en estos tiempos de crisis planetaria, dónde está en juego la vida colectiva y la necesaria búsqueda de la sostenibilidad, esta sólo se podrá construir con base en un trabajo concertado y mancomunado con las comunidades y sus procesos de base en los territorios tanto urbanos como rurales. No basta, entonces, con atender las demandas del presente, sino que a su vez se requiere definir la ruta y planear la sostenibilidad del futuro inmediato de modo compartido.

2.2 INVESTIGACIÓN EN PLANIFICACIÓN URBANA Y REGIONAL

Los procesos de investigación en la planificación urbana y regional han de estar basados en la búsqueda de soluciones a las problemáticas presentes y las necesidades mediatas y futuras en el territorio. En principio debemos reafirmar que estas no son únicamente de índole físico espacial, dado que finalmente se podría afirmar que "los territorios están ordenados y es el hombre quien los desordena", que la naturaleza ha producido a lo largo de miles de años formas y mecanismos qué le garantizan una sustentabilidad del ciclo de la vida y de las distintas especies que habitan en esta aldea global.

Sin embargo, hemos sido los seres humanos quienes constantemente atentamos contra la forma natural de organización del territorio. Hemos depredado la naturaleza, eliminado miles de especies de fauna y flora, a través de la minería, con el uso de agroquímicos, con la extensión indefinida de las ciudades, con los vertimientos sobre los cuerpos de agua, con las constantes emisiones a la atmósfera, con la deforestación, entre otras muchas formas de intervención inadecuada en pos del denominado desarrollo estamos devastando el planeta.

La planificación urbana y regional, tal como que se ha desarrollado, ha sido compromisaria de esta situación. Por ello, las lógicas de investigación en la planificación urbana y regional deben partir de solucionar problemas que afectan a las poblaciones y al territorio buscando las mejores alternativas y construyendo estas junto con las comunidades. Y por ello, cobra aún más validez, los métodos vinculados con la investigación-acción-participación[8] -IAP-, que conjuguen el ejercicio exploratorio, de análisis y construcción colectiva de modo inter y transdisciplinario junto con las comunidades directamente en los territorios urbanos y rurales.

No podemos seguir con prácticas y métodos que se copian de otros contextos ajenos a los nuestros, que fuerzan sus lecturas para hacerlos valer,

8. Teoría y práctica construida por Orlando Fals Borda en Colombia en los años 60 bajo los trabajos adelantados en el CINVA. La IAP es un enfoque de investigación con las comunidades que enfatiza la participación y la acción. En ella la población participa activamente con el investigador en el análisis de la realidad y en las acciones concretas para modificarla.

donde prima predominantemente la idea de las prácticas del mercado. Es decir, la generación de rentas está por encima de la vida misma.

No es la investigación tipo consultoría, auspiciada por los grandes sectores financieros y la llamada banca multilateral (BID, BM, otros), con sus propios intereses y agendas las que deben determinar cuáles son las pautas de la investigación-acción por parte de la planificación urbana y regional en nuestros contextos.

El reto de la IAP en la planeación urbano-regional es poder ser apropiada y puesta en práctica por todos los actores intervinientes en el territorio de forma tal que la producción de conocimiento tenga sentido colectivo y no sea en función de los intereses del mercado.

2.3 EXTENSIÓN EN PLANIFICACIÓN URBANA Y REGIONAL

En este siglo XXI es fundamental la construcción de la relación entre investigación y extensión, enmarcadas en el ámbito del proyecto académico. Así, las metodologías de investigación, los procesos de extensión universitaria y las acciones de interacción social que cooperen con la gestión, planeación y producción social de lo urbano-regional y el territorio son fundamentales.

En la investigación e intervención para la planeación urbana y regional del territorio, coinciden por una parte, los elementos que son propios desde el método mismo: recursos, talento humano, logística, temporalidad

y espacialidad, y de otro lado, las dinámicas sociales: intereses expuestos, necesidades a satisfacer, imaginarios colectivos, normativas y procesos, en una interacción entre el entorno y los actores que participan en él, llámense, grupo social, organización de apoyo, entidades estatales, instituciones académicas o líderes comunitarios.

El método, que en este caso puede ser llamado participativo, involucra a la sociedad a reconocerse en sus acciones individuales y colectivas, a apropiarse de los procesos que ha desarrollado en la planeación del territorio y, evidenciar su aporte para diseñar e implementar políticas públicas u otras acciones que, abordadas mediante esta práctica, encuentran un medio plausible de materialización con integralidad e inclusión.

Los caminos para abordar los problemas de los habitantes, sus asentamientos y acciones en el territorio, pueden variar en consonancia con los diferentes actores intervinientes: el entorno del grupo social, el momento político, el estado de desarrollo de la comunidad y los actores que pueden llamarse externos. Se aborda desde la investigación cualitativa y en ella se involucran el método dialógico y la participación colectiva.

Con el uso de las herramientas, que pueden ser variadas: mapas sociales, geo referenciación y cartografía social entre muchas otras, puede construirse el sentido de identidad con el territorio, su gestión y proyección de desarrollo y, formular las metas y objetivos necesarios para la consolidación de territorios habitables de forma colectiva que permitan el desarrollo de la calidad de vida y el goce efectivo de los derechos.

Al construir de manera colectiva las estrategias de actuación, la planificación social del territorio, urbano y regional derivada de las herramientas participativas – IAP –, se hace posible la consolidación de la responsabilidad de las comunidades y el reconocimiento de pertenencia a los bienes y servicios derivados del entorno urbano y regional en una pedagogía constructiva no solo para el grupo social "beneficiado" sino para aquellos actores intervinientes que tienen en su haber la toma de decisiones y la formulación de políticas y acciones, incluida la capacidad de la academia para compenetrarse en el proceso.

Es decir, la relación entre procesos de formación y contacto directo con el medio y sus problemáticas se reconocen como la mejor opción de empoderar los procesos de investigación-acción y por tanto de aprendizaje. Así la planificación, a partir de sus diferentes interlocutores, aprende y aporta en la construcción de futuros partiendo de lo construido.

Por ello, también resulta fundamental reconocer el aporte de la universidad pública al desarrollo de alternativas públicas en alianza con instituciones y comunidades. La Universidad como un aliado del Estado en la perspectiva de validación de lo público, como el centro del quehacer del gobierno y gestión de la ciudad y el territorio, sumado al diálogo de saberes para la planificación y gestión social de lo urbano-regional.

En ese sentido es fundamental reconocer el lugar que ha jugado la Universidad Pública en los procesos de construcción social de lo urbano--regional y el territorio, junto a los procesos de responsabilidad social en

los escenarios de actuación. La academia no sólo es depositaria de su propia función natural de generador de conocimiento, de igual manera, en los últimos tiempos se ha volcado a la sociedad, ha salido de sus claustros y viene generando sinergias con una sociedad que reclama, cada vez más, atención, gestión y compromiso con sus necesidades más vitales. Sociedad que, mediante el diálogo de saberes aporta en la construcción y planificación social territorial de lo urbano-regional.

En tal perspectiva la Universidad, desde los diferentes campos del conocimiento, pero particularmente, desde las ciencias sociales y humanas, y con ellas la arquitectura, el urbanismo y la planificación, tanto como saber humanístico como técnico, contribuyen a la reflexión y a la formación de esa ciudadanía que, si bien no hacen parte del conglomerado académico, constituyen un escenario de debate, producción, creación y aplicación de saberes y conocimientos construidos desde sus propios imaginarios en diálogo con el conocimiento cifrado que genera la comunidad académica.

En este contexto, al evidenciar los escenarios y acciones de diálogo entre la academia y los saberes generados desde las comunidades, los procesos sociales y los diferentes territorios donde estos subyacen. Es la oportunidad para visibilizar los logros y dificultades de estos encuentros; pensar nuevas estrategias e intercambiar experiencias y metodologías, profundizando y cualificando los niveles de articulación de actores, apropiación territorial e incidencia en la formulación de las políticas públicas, soportes del desarrollo urbano y regional.

Por eso, reafirmar que el reconocimiento de la configuración del espacio no es una tarea exclusiva de los técnicos y profesionales, sino que implica un trabajo mancomunado con otras profesiones y disciplinas junto con los demás sujetos sociales, actores y procesos presentes en el territorio.

III. ESCENARIOS DE APRENDIZAJE COLECTIVO Y DE CONVERGENCIA DE SABERES

De este modo, lo urbano-regional y el territorio no son solo espacios de práctica y experimentación académica sino escenarios de aprendizaje colectivo y de convergencia de saberes. Por ello la Universidad Nacional de Colombia adelanta y participa en múltiples procesos de interacción con la comunidad. Desde esta perspectiva promueve procesos de formación; de acompañamiento técnico y metodológico; de formulación e intervención; de Investigación-Acción-Participación -IAP-; así como, de articulación con dinámicas y conflictos sociales y políticos. Observemos brevemente cada uno de ellos.

3.1 PROCESOS DE FORMACIÓN

En estos se adelantan procesos permanentes de acompañamiento a las comunidades en la generación de capacidades, la profundización de conocimientos, instrumentos y herramientas para la toma de decisiones y la actuación en el ámbito territorial. Algunos de estos procesos son: la

Escuela de Gestión Ambiental Comunitaria[9] construido juntamente con la ONG ENDA América Latina (2004-2018), los diplomados "Formación a formadores-multiplicadores para el desarrollo territorial"[10], en asocio con la Fundación Social, Regional Bogotá (2012-2018), y los Seminario Internacionales sobre Procesos Urbanos Informales[11] (I, II, III y IV), liderados por el Grupo de Investigación Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad[12] (2007-2019).

A modo de ejemplo vale la pena ampliar el Diplomado formación a formadores-multiplicadores para el desarrollo territorial. Esta es una iniciativa conjunta entre la Universidad Nacional de Colombia, la Fundación Social, y la comunidad organizada de las localidades de Bosa, Kennedy en la ciudad de Bogotá y del municipio de Soacha, a través del proceso denominado Agenda Interlocal[13]. El propósito ha sido brindar herramientas, a nivel de referentes pedagógicos, metodológicos, curriculares y didácticos, que permitan la formación de habitantes y líderes del territorio con relación a las líneas de la Agenda Interlocal Bosa-Kennedy, la gestión del desarrollo territorial, y la dinamización de escenarios para la ampliación de la participación de la comunidad, a partir del diseño

9. Versiones I al XV en donde se han formado 3.000 líderes comunitarios y ambientales de Bogotá y la Sabana.
10. Versiones I al V en donde se han formado 380 líderes comunitarios de Bogotá y Soacha.
11. Han contado las versiones I a IV con la participación de más de 2650 personas, una parte de ellas líderes y procesos comunitarios y territoriales.
12. Ver: https://scienti.minciencias.gov.co/gruplac/jsp/visualiza/visualizagr.jsp?nro=00000000002954 Consultado el 15 marzo2021.
13. Ver: http://agendabk.org/. Consultado el 15 marzo 2021.

de un proyecto pedagógico que replique los aprendizajes de gestores territoriales. De igual modo, generar en los participantes competencias pedagógicas que faciliten el desarrollo de procesos formativos con la comunidad. Al igual que adquirir una base de referencia conceptual (pedagógica, curricular y didáctica) que permita construir habilidades para la formulación y gestión de proyectos educativos para el desarrollo territorial. Junto a ello el aportar herramientas metodológicas para la formación a formadores y la movilización de procesos planeación y gestión participativa del territorio.

Como estrategias y/o metodologías se han desarrollado cuatro: la formación en ordenamiento territorial; recorridos territoriales que permitan reconocer los conflictos territoriales; la formulación de proyectos comunitarios sobre conflictos territoriales presentes en el territorio; y, la gestión e implementación de proyectos elaborados sobre conflictos territoriales por parte de las comunidades y sus organizaciones de base.

Estos procesos de formación resultan fundamentales en el ejercicio de construcción de capacidades y el empoderamiento de líderes y procesos comunitarios en miras de generar capacidades de articulación con los procesos de planeación urbano-regionales, en este caso para la ciudad de Bogotá y su región.

3.2 PROCESOS DE ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO Y METODOLÓGICO

En estos se busca fortalecer las iniciativas entre "lo formativo", "lo participativo-expositivo" y "lo decisorio", en cada una de las instancias y procesos donde las comunidades tengan incidencia.

A modo de ejemplo vale la pena mencionar el proyecto "Participación y acción territorial por una ciudad incluyente en el marco del plan de acción del Consejo Territorial de Planeación Distrital -CTPD-" (2020). Este se adelanta mediante la figura de un Convenio Interadministrativo, en donde la Universidad Nacional de Colombia, cuenta con una trayectoria de trabajo por más de dos décadas, en torno a las temáticas de planeación, ordenamiento territorial y participación. Dicho recorrido, ha sido cualificado y profundizado con relación al trabajo concreto de los distintos escenarios de participación de la ciudad de Bogotá, entre las cuales la experiencia desarrollada con el CTPD desde el 2008 hasta 2021, lo que ha permitido configurar articuladamente definiciones conceptuales, metodológicas y operativas para el trabajo conjunto.

Desde 2008, anualmente se busca desde la Universidad aunar esfuerzos para brindar el apoyo administrativo, técnico y metodológico al CTPD[14], en el marco de las funciones y su plan de acción, con miras a la realización

14. Ver: http://ctpdbogota.org/.Consultado el 15 oct. 2020. Y https://twitter.com/ConsejoTPD ; https://www.facebook.com/pg/ConsejoTerritorialPlaneacionDistrital/posts/ ; http://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/participacion-y-comunicacion-para-la-planeacion/ctpd Consultado el 15 marzo 2021.

de las actividades y compromisos agendados anualmente.

El proyecto "Participación y acción territorial por una ciudad incluyente, 2008-2020"[15], desarrolla un proceso conjunto y colaborativo de socialización y construcción de conocimiento en temas de planeación, políticas públicas, ordenamiento territorial e instrumentos de control con los miembros del CTPD y otros representantes de sectores que lo conforman, en relación directa con sus Planes de Acción.

Como estrategias y/o metodologías se han desarrollado la formación en ordenamiento territorial; la dinamización de procesos de planeación participativa; la divulgación de la discusión y producción sobre el ordenamiento territorial, el Plan de Desarrollo Distrital y las estrategias de planeación participativa en la ciudad; la generación de debates y conceptos sobre las problemáticas presentes y futuras de la ciudad y la región; y, recorridos y espacios permanentes de encuentro con las comunidades y los procesos organizativos.

En este ejercicio continuo, la Universidad se sitúa como un par de los procesos mismos, con voz, pero sin voto, lo cual le permite generar no solo acompañamiento sino interlocución con la sociedad organizada. Es decir, la Universidad también se asume como un agente dinámico presente en la ciudad y la región y en la toma de decisiones sobre el territorio.

---

15. Convenio Interadministrativo entre la SDP Universidad Nacional de Colombia para apoyar al Consejo Territorial de Planeación Distrital de Bogotá CTPD. Ver: http://artes.bogota.unal.edu.co/pic/proyectos/p5 Consultado el 15 marzo 2021

3.3 PROCESOS DE FORMULACIÓN E INTERVENCIÓN

En esta perspectiva, se busca acompañar y asesorar técnicamente a las comunidades, organizaciones de base e instituciones públicas en la formulación de iniciativas para atender problemáticas urbano-regionales y territoriales, así como en los procesos que contribuyan en su implementación. Tres iniciativas son de destacar aquí: la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial participativo del municipio de Fusagasugá (2013-2015); el diseño de propuestas arquitectónicas (prototipos y sistemas) de vivienda de interés social rural en tres regiones de Colombia[16] (2012-2015); y, la estructuración del Laboratorio de Hábitat Popular "ENSAMBLARTE" y la puesta en marcha del proyecto piloto "Universidad al Barrio"[17] (2018 -2021).

A modo de ejemplo vale la pena ampliar esta última iniciativa que surge como interés de diferentes actores, tanto académicos como barriales, basada en la necesidad de generar acercamientos sostenibles de los profesionales en proceso de formación con las realidades urbano-regionales, las cuales son abordadas desde la academia sin un aterrizaje formal en los territorios. Esto ha profundizado la brecha entre el papel social de diferentes profesiones y las realidades a las que pueden hacer frente.

16. Ver: https://www.bancoagrario.gov.co/Vivienda/Documents/Boletines/Boletin5VISR.pdf. Consultado el 15 marzo 2021.

17. Ver: http://artes.bogota.unal.edu.co/pic/proyectos/p8 Consultado el 15 marzo 2021. Ver: http://artes.bogota.unal.edu.co/cdm/notas/n68. Consultado el 15 marzo 2021.

Este proyecto piloto, busca generar articulación entre los conocimientos de la comunidad académica de posgrado y pregrado de la Universidad Nacional de Colombia, y las comunidades de barrios como Potosí y Arborizadora Alta y Baja en la localidad de Ciudad Bolívar (Bogotá), para que mediante metodologías de IAP se aporte desde la aplicación técnica del diseño, a la solución de las necesidades habitacionales y urbanas de estas comunidades redundando en el mejoramiento de su calidad de vida.

Las estrategias y/o metodologías que se abordan son cinco: diseñar propuestas arquitectónicas para el mejoramiento integral de la vivienda y/o crecimiento progresivo; aplicar métodos de trabajo colaborativo para el desarrollo de las propuestas de mejoramiento de vivienda; realizar seguimiento al proceso de creación y desarrollo de los acuerdos colaborativos con las comunidades; ofrecer herramientas que faciliten la articulación del trabajo técnico y comunitario; y, acercar a los estudiantes y profesionales recién egresados a un ejercicio práctico y real del quehacer de su profesión en articulación con las comunidades.

Es así como hoy en día se hace más urgente la necesidad de continuar un trabajo universitario de mediano y largo plazo desde la Universidad Nacional de Colombia y en nuestro caso particular desde la Facultad de Artes en relación con la acción y compromiso académico que se ha de asumir frente a los problemas nacionales y de manera particular los problemas urbanos y regionales en los ámbitos espaciales de la vivienda, los barrios, la ciudad, la región, lo rural y en general el territorio. Se hace aún más urgente, a partir de la pandemia generada por el COVID-19, mejorar

el apoyo y los procesos colaborativos con las poblaciones más vulnerables, discriminadas y en condición de pobreza. Accionar que ha de construir con una mirada integral, sistémica y basada en lo público. Ello se enmarca, así mismo, en el reconocimiento del conflicto social, armado y político que afecta a la sociedad colombiana.

La iniciativa del Laboratorio de Hábitat Popular "ENSAMBLARTE" y el proyecto piloto "Universidad al Barrio" se desarrolla desde el año 2018 mediante cuatro ejes de trabajo:

1. Formativo. Entendido como un proceso de formación y aprendizaje con relación a las problemáticas a abordar y con relación a las formas y métodos de acción para el desarrollo del trabajo con comunidades. Es, así mismo, un proceso permanente de formación que contempla tanto aspectos teóricos, como aspectos prácticos de lo que significa el trabajo en comunidad, las intervenciones espaciales, el acercamiento a las problemáticas a abordar, las formas y métodos de acción para el desarrollo del trabajo con comunidades, así como las estrategias de diseño participativo.

2. Visibilización de experiencias[18]. Aquí se identifican y estudian experiencias similares que permiten reconocer aciertos y errores, formas de trabajo, estilos, tiempos, procesos de interacción con las comunidades, entre otros.

18. Ver: https://www.youtube.com/channel/UC4aQ2plHdEfA4z_JLdfjK-w Consultado el 15 marzo 2021.

3. Acompañamiento al Mejoramiento Integral de Vivienda y Barrios. Se desarrollarán el acompañamiento al Mejoramiento Integral de la vivienda Autoproducida para la población de bajos ingresos, y se trabaja mancomunadamente con los procesos organizativos en el desarrollo de iniciativas de Mejoramiento Integral de Barrios que son de origen informal con énfasis en el espacio público y los equipamientos colectivos.

4. Asesoría Técnica. Con base en la experticia de egresados y profesionales se adelantan procesos de acompañamiento a comunidades, donde a través de este mecanismo se atiendan problemáticas específicas de las comunidades urbanas.

3.4 PROCESOS DE INVESTIGACIÓN-ACCIÓN-PARTICIPACIÓN

Mediante esta forma de actuación se busca adelantar proyectos de investigación colaborativos con la comunidad a través de la IAP, en el entendido que el conocimiento no solo se reúne y produce en la academia, sino que este también se genera en los territorios, estableciendo por tanto que es mediante la convergencia de saberes que se obtienen los mejores resultados. Dos ejemplos son relevantes en esta perspectiva. Por una parte, la construcción de un Método para la identificación de intangibles y su valoración hacia la construcción del Avalúo Social[19] (2012-2016) y de otra,

19. Ver: https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/19021 Consultado el 15 marzo 2021.

la estructuración de unos lineamientos de política pública para asentamientos humanos rurales, a partir del estudio de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación -ETCR-[20] (2019-2021).

Así, a modo de ejemplo, el Método para la identificación de intangibles y su valoración hacia la construcción del Avalúo Social, parte por considerar que este es un instrumento para la tasación integral de la propiedad y del tejido social en el marco de proyectos urbanos y/o regionales de alto impacto, los cuales al generar una afectación sobre la población habitante que se enfrenta a la posibilidad de su desplazamiento masivo por la ampliación del aeropuerto El Dorado, como es el caso de las localidades de Fontibón y Engativá en Bogotá, con la aplicación del Decreto Distrital 765 de 1999 y el proyecto de Decreto de la OEFAE (Operación Estratégica Fontibón- Aeropuerto Eldorado - Engativá) a 2020 materializado en el llamado Distrito Aeroportuario[21]. Esta población, frente a los mecanismos establecidos de manera legal para la adquisición e intermediación de la compra de predios por parte del Distrito Capital, no encuentra valorada de manera justa e integral sus condiciones sociales, económicas y la construcción social territorial realizada. En este sentido, el proyecto avanza en la identificación y valoración de estos elementos intangibles, implementándose un ejercicio piloto en el barrio Veracruz (Fontibón).

20. Ver: http://redpaz.unal.edu.co/envep/poster/23 Consultado el 15 marzo 2021.

21. Ver: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/cartilla-distritoaeropuerto-14octf3.pdf Consultado el 15 marzo 2021.

De esta forma, la dupla Universidad-Comunidad formuló, después de una investigación de más de dos años, un método para la identificación y valoración de intangibles sociales para la construcción del avaluó social en barrios afectados por acciones de proyectos urbanos de alto impacto y renovación[22], a partir del caso piloto del barrio Veracruz (Fontibón) en el marco de la OEFAE, formulado por el POT de Bogotá.

Este instrumento construido mediante un proceso de investigación conjunta también ha sido adoptado y aplicado por comunidades urbanas en las comunas de Medellín[23].

3.5 PROCESOS DE ARTICULACIÓN CON DINÁMICAS Y CONFLICTOS SOCIALES Y POLÍTICOS

También se debe reconocer que la Universidad no es ajena a las dinámicas y conflictos sociales y políticos en la ciudad, la región y el territorio, por ello de manera permanente está profundizando en la reflexión sobre lo urbano-regional, el ordenamiento, los instrumentos de planificación y el papel de los procesos sociales en su construcción histórica, juntamente con personas, organizaciones, y procesos territoriales. Dos procesos se destacan aquí: Confluencia Social y Académica entorno al Plan de

22. Ver: https://es.calameo.com/read/001122822057c5b17f2e5 Consultada el 15 marzo 2021.

23. Ver: https://montanoa.wixsite.com/montanoa/copia-de-iv-canasta-campesina-colab. Consultada el 15 marzo 2021.

Ordenamiento Territorial –POT- de Bogotá[24] (2008-2009), y Usmeando el Territorio[25] (2012 -2018).

En el caso del primero, este proceso se adelantó en 2008 e identifica las formas como se concibe el ordenamiento del territorio y el modelo de ciudad, desde la experiencia de los líderes de procesos sociales, funcionarios de la Administración Distrital, académicos, investigadores, consultores y pobladores urbanos y rurales que se hicieron presentes en las discusiones. Se trata de revisar las apuestas sobre el POT de Bogotá y sobre los retos de su revisión, que van más allá de ser enfoques sobre el tema, pues de algún modo el signo político de sus relaciones ha estado definido por el paradigma neoliberal de su separación y el ocultamiento de sus vínculos con la política misma, cómo juegos de poder entorno del acceso a los recursos naturales, y el orden de la población, las relaciones entre la ciudad y el campo, y la organización y uso del espacio y del suelo. Este proceso estuvo basado en las búsquedas populares y del pensamiento crítico, y dinamizado por la esperanza.

En el caso del segundo, ha sido un proceso junto a organizaciones comunitarias de la localidad de USME, mediante el acompañamiento a comunidades afectadas por conflictos territoriales derivados del proceso de expansión de la ciudad hacia el sur oriente de Bogotá sin procesos de

24. Ver: https://issuu.com/procesosurbanosinformales/docs/quien_ordena_a_quien. Consultada el 15 marzo 2021.

25. Ver: https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/85640. Consultada el 15 marzo 2021.

concertación con la comunidad. Este caso tiene como objeto realizar un proceso de formación en identificación y problematización de conflictos territoriales que a partir del fortalecimiento de sujetos sociales y la apropiación cultural del territorio por parte de la comunidad y las organizaciones populares de la Localidad de Usme, posibiliten y garanticen la construcción de propuestas que incidan en la elaboración de políticas públicas sociales y de ordenamiento territorial en la zona de borde de la ciudad, la cual limita con la ruralidad. De allí se deriva el proceso social y comunitario denominado "Asamblea Pública Popular de USME"[26].

En ese sentido es importante reafirmar que la Universidad también es un sujeto político, que no es neutro, y que también toma parte activa en las decisiones sobre la ciudad, la región y el territorio como un actor social más junto con las comunidades y sus procesos.

IV. REFLEXIONES FINALES

A modo de tesis, frente a la aproximación a la planificación urbano-regional desde las comunidades estas son algunas reflexiones de cierre.

- Se necesita ampliar la extensión y acción de la Universidad por fuera de las demandas del mercado (no solo consultorías).

26. Ver: https://www.facebook.com/groups/106587736178178/about. Consultado el 15 marzo 2021.

- Impulsar una concepción de la educación con un horizonte de largo plazo en el marco de políticas de Estado y no una Universidad al servicio de los gobiernos de turno.
- No es la asistencia técnica por la asistencia técnica. Es la construcción colectiva de una apuesta por la ciudad, la región y el territorio con calidad de vida a través de procesos permanentes. Extensión universitaria como proceso, como construcción colectiva de soluciones caminando con las comunidades.
- Se debe trabajar en lograr que estas iniciativas no sean un esfuerzo de individuos o pequeños colectivos sino la acción consciente de la Universidad como institución.
- Es necesario reconocer la mayoría de edad en los procesos de participación y su capacidad de tomar decisiones sobre su territorio.
- Las Universidades deben garantizar una relación curricular entre extensión, formación e investigación.
- Se necesita efectuar propuestas que anticipen la acción e intervención en el territorio.
- Cómo entender que la asesoría o asistencia técnica desde la Universidad diferente a la de las administraciones locales. Cómo lograr que estás dialoguen y no se conviertan en ejercicios de resistencia.

- Así mismo, como garantizar que esas asesorías o asistencias técnicas no sean un ejercicio individual o de pequeños colectivos y se convierta en una apuesta colectiva de la Universidad.

Estas son solo algunas ideas que demandan la acción mancomunada de la academia, el Estado y sociedad. Esta reflexión obliga a revisar las experiencias de construcción conjunta entre Universidad y comunidad, las propuestas de trabajo e investigación conjuntas, los niveles de conceptualización y reflexión con los procesos locales. De igual modo permite reflexionar sobre los alcances de esa construcción conjunta, y los avances y desafíos para la Universidad en el trabajo mancomunado.

La Universidad no puede seguir desconociendo su papel en la construcción de un proyecto de Nación y debe ampliar su responsabilidad en los procesos de interacción con las comunidades acercándolos a ser parte de los planes de estudios y como parte del compromiso social de la Universidad. La creatividad frente a la incertidumbre y no en la angustia de la desesperanza.

El reto es cómo construir Utopías, cómo construir identidades y significados comunes, y cómo construir en medio de la diferencia y la diversidad, repensando la relación Universidad – Sociedad.

REFERENCIAS

ALCADÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1999). Decreto 765. Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 6 de 1990, mediante la expedición para la zona de influencia del Aeropuerto El Dorado, correspondientes a los polígonos de reglamentación asignados por los Decretos 735, 736 y 737 de 1993. Bogotá, D.C..

ALCADÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2019). Decreto 824. Por medio del cual se establece los componentes de la estructura Socioeconómica y Espacial incluidos en el ámbito de aplicación de la "Operación Estratégica Fontibón - Aeropuerto El Dorado - Engativá-Aeropuerto Guaymaral - Distrito Aeroportuario. Bogotá, D.C..

CARREÑO-NOVOA, M. C.; MATTA-GARCÍA, W. X.; ARIAS-ROMERO, C. O.; & TORRES-TOVAR, C. A.. (2020). Fortalecimiento del tejido social para construir paz urbana. "Usmeando" el derecho a la ciudad. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(3), pp. 177-189.

CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA (CELADE). División de Población de la CEPAL sobre la base de Naciones Unidas. "Perspectivas de urbanización mundial: Revisión 2010" y "Perspectivas de urbanización mundial: Revisión 2007" [en línea]. Disponible en: http://esa.un.org/unup. Consultado el 21 mar. 2021.

CONGRESO DE COLOMBIA (1994). LEY 152, de 15 julio 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Bogotá, D.C..

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991). Asamblea Nacional Constituyente. Bogotá: Legis Editores.

DEL CASTILLO, J. C.; SALAZAR FERRO, J. (2011). La planeación urbanística en Colombia. *In:* BRAND, C. P. (ed.). Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia. Medellín: TM Editores/Universidad Nacional de Colombia, pp. 131-157.

TORRES-TOVAR, C. A. (2005). Ciudad latinoamericana y conflictos presentes. *Bitácora Urbano Territorial*, 1(9), pp. 64-81.

TORRES-TOVAR, C. A.; VACA, Ó. A.; SALAMANCA ARIAS, C. A. (2017). Método para la identificación de intangibles y su valoración hacia la construcción del avalúo social. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 10(19), pp. 110-129.

QUANDO CAMPOS DISCIPLINARES SE ENCONTRAM

UMA APROXIMAÇÃO ENTRE DIREITO À CIDADE E DIREITO À ALIMENTAÇÃO[1]

Heloisa Soares de Moura Costa
Ghiulia Cabral Martins
Victor Gabriel de Souza Lima Alencar

1. Este texto, em muitas partes, constitui uma construção coletiva do Grupo AUÊ! - Estudos em Agricultura Urbana - proveniente de diferentes documentos e fontes. Ver mais em www.aueufmg.wordpress.

A TÍTULO DE INTRODUÇÃO
NOTAS SOBRE A TRAJETÓRIA DA EXTENSÃO

No volume inaugural de Interfaces, Revista de Extensão da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), lançada em 2013, João Antônio de Paula escreveu um inspirador histórico das atividades de extensão em alguns países europeus para abordar a influência latino-americana, principalmente as propostas de reforma universitária, chegando à experiência brasileira em que ressalta o legado de Paulo Freire.

As atividades de extensão emergiram na segunda metade do século XIX associadas a momentos em que as políticas sociais e as demandas das populações pobres se tornaram relevantes, coincidindo com o surgimento do Estado de Bem-estar Social. Identifica-se a partir de Mirra (2009, *apud*PAULA,2013, p. 6) os primeiros cursos de extensão ministrados por docentes da Universidade de Cambridge em 1871 em diferentes regiões e para distintos grupos sociais, bem como atividades da Universidade de Oxford direcionadas para os bolsões de pobreza londrinos, entre outras iniciativas que se disseminaram rapidamente, alcançando outros países como Bélgica, Alemanha e Estados Unidos. A necessidade de aproximar a universidade às questões sociais teria, por exemplo, motivado a fundação de universidades como a *London School of Economics and Political Science* para abranger as Ciências Sociais.

Paula (2013) aponta que a extensão inicialmente teria assumido duas vertentes básicas: uma primeira proveniente da trajetória britânica na qual a universidade se inseria no movimento mais geral de contraposição às consequências do capitalismo, associando-se à nascente legislação social, e outra vertente proveniente da trajetória americana pela qual a universidade se mobilizava para enfrentar questões colocadas pela economia, abrangendo transferência de tecnologia e aproximação com o setor empresarial (PAULA, 2013). Já na América Latina, destaca os movimentos por reforma universitária, incluindo o movimento estudantil, que se colocaram como parte das lutas sociais mais amplas – pela terra, contra à dependência –, inclusive ganhando contornos mais radicais ao se aproximar do movimento operário (idem).

No Brasil, Paula (2013, p. 9) menciona que desde 1911 atividades de extensão orientadas pela vertente europeia foram registradas em universidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, destacando também posteriormente o Serviço de Extensão Universitária dirigido por Paulo Freire em Pernambuco na década de 1960. Reforça a articulação entre reforma universitária e as reformas de base do período, sublinhando a aproximação a demandas operárias e camponesas e às iniciativas do movimento estudantil. Com a emergência dos movimentos sociais nas últimas décadas do século passado, a extensão os incorporou, sem, contudo, deixar de atender às demandas já estabelecidas. Paula (2013) identifica três fases na extensão universitária no Brasil, quais sejam:

> I) a anterior a 1964, cuja centralidade foi dada pela campanha pela Escola Pública e pela aproximação com o movimento das Reformas de Base, a partir de obra e de prática de Paulo Freire; II) a etapa que vai de 1964 a 1985, polarizada pela emergência e demandas dos movimentos sociais urbanos; III) a terceira etapa corresponde ao período pós-ditadura e se caracteriza pela emergência de três grandes novos elencos de demandas: 1) as decorrentes do avanço dos movimentos sociais urbanos e rurais; 2) as que expressam a emergência de novos sujeitos e direitos, que ampliaram o conceito de cidadania; 3) as demandas do setor produtivo nos campos da tecnologia e da prestação de serviços (pp. 19-20).

Em 1987, foi criado o Fórum de Pró-reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras (Forproex), que teve uma atuação decisiva na consolidação de uma política de extensão que reafirmasse o papel imprescindível da universidade em sua relação com a sociedade e com os saberes populares e tradicionais, fortalecendo perspectivas de autonomia e emancipação. Em 1988, a Constituição Federal viria a consagrar o famoso princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

No campo dos estudos e do Planejamento Urbano e Regional, há, de longa data, uma trajetória de inúmeras experiências que, mesmo sem se autodenominarem extensionistas, adotaram princípios, metodologias e práticas que as aproximaram dos princípios da extensão. Entre estas, podemos mencionar as muitas experiências de autogestão na produção de moradias e de equipamentos e serviços urbanos essenciais, desenvolvidas em parcerias

com movimentos sociais, ONGs, setores do poder público em nível local e iniciativas autônomas. Em parte derivadas dessas experiências, consolidou-se e ampliou-se o campo de atuação de professores, alunos e profissionais diversos nas assessorias técnicas em diversos segmentos da sociedade. Cabe ressaltar a importância do aprendizado de mão dupla implícito em tais práticas, reforçando conceitos como ecologia de saberes (SOUSA SANTOS, 2007) e aprendizado e emancipação social (FRIEDMANN, 1987), tão caros à renovação do pensamento sobre o planejamento.

São muitas e fundamentais as experiências mais recentes com os movimentos sociais nas ocupações urbanas (e rurais, como acampamentos e assentamentos da reforma agrária) tanto na luta política quanto no desenvolvimento, com os moradores de alternativas urbanísticas e habitacionais, mas também produtivas, seja na produção de alimentos, seja na busca por alternativas econômicas em bases mais solidárias. Muitas dessas iniciativas vêm contribuindo para a consolidação de espaços e saberes comuns, consolidando um repertório de práticas urbanas a partir da periferia que privilegiam essencialmente aspectos ligados à reprodução e não à produção. A reflexão sobre tais experiências e práticas compõem uma outra ontologia da urbanização que emerge a partir do Sul e que vem transformando o ensino e a pesquisa no campo dos estudos urbanos e regionais mesmo que ainda timidamente.

Este trabalho foca em outra dimensão fundamental da reprodução que é a alimentação em várias de suas dimensões. Adota a perspectiva da

alimentação adequada como um direito humano fundamental e busca articulá-lo a outros direitos muito caros ao campo do Planejamento Urbano e Regional, como o direito à cidade e o direito à natureza. Para tanto, sem prejuízo de muitas outras experiências, traz um grupo ativo de pesquisa e extensão na Universidade Federal de Minas Gerais desde 2013, como será abordado a seguir.

REFLEXÕES A PARTIR DE UMA EXPERIÊNCIA CONCRETA: O GRUPO AUÊ!

ESTUDOS EM AGRICULTURA URBANA DA UFMG

O grupo AUÊ! – Estudos em Agricultura Urbana, sediado no Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais (IGC-UFMG), vem construindo desde 2013 uma trajetória de ensino, pesquisa e extensão relacionada à agricultura urbana e agroecologia na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). O grupo sedia o Núcleo de Estudos em Agroecologia e Produção Orgânica (NEA/UFMG), em consonância à Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), o que o insere em redes regional e nacional de agroecologia que promovem debates, trocas de experiências, ações conjuntas, dentre outras atividades.

O AUÊ! é fruto de encontros, rodas de conversas, compartilhamento de experiências e reflexões de diferentes pesquisadoras e pesquisadores que atuavam na temática de agricultura urbana na UFMG (ALMEIDA;

MARQUES; ALENCAR *et al.*, 2018). Além do meio acadêmico, desde o seu início, o grupo buscou atuar junto aos movimentos sociais e grupos de agricultores, com destaque para a Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana (AMAU), além de ONGs e agentes do poder público, o que permitiu a aproximação com um conjunto de iniciativas localizadas em diversos municípios da RMBH em busca do fortalecimento da agroecologia e da agricultura urbana, bem como de sua visibilização e inserção nas políticas territoriais na RMBH (ALMEIDA; MARQUES; ALENCAR *et al.*, 2018).

A trajetória e as ações do grupo se apoiam em uma construção coletiva, participativa e com respeito às diversidades e instâncias horizontais de decisão, o que se desdobra em concepções metodológicas inspiradas em linhas de pensamento que criticam de forma propositiva o paradigma hegemônico de ciência e convidam à experimentação de outros modos de fazer pesquisa (ALMEIDA; MARQUES; ALENCAR *et al.*, 2018). O grupo é formado por pessoas de diferentes formações e áreas de conhecimento, dentre elas estudantes de graduação, pós-graduação, professores e pesquisadores que almejam adotar uma abordagem transdisciplinar e exercitar o diálogo entre diferentes conhecimentos – acadêmicos, técnicos, populares e tradicionais. Dentre suas atividades, merecem destaques as diversas pesquisas sobre as iniciativas de agricultura na RMBH e seus contextos territoriais; a realização de cursos, oficinas, disciplinas e outros processos educativos e formativos; o apoio às articulações e redes de agroecologia da RMBH – como a AMAU, a Rede Urbana de Agroecologia e a Associação

Horizontes Agroecológicos; e a participação no processo de planejamento metropolitano e municipal da RMBH, na forma de inserção em um projeto de extensão.

De forma geral, o AUÊ! aponta que as práticas agrícolas em contextos metropolitanos provocam (re)pensar a produção do espaço urbano contemporâneo e:

> o reconhecimento da existência e da possibilidade de ampliação da agroecologia em regiões metropolitanas aponta caminhos possíveis para estabelecer circuitos curtos de produção e consumo, promover a soberania, a segurança alimentar e nutricional, ampliar a integração entre os espaços naturais e sociais, além de trazer novas perspectivas para o debate sobre a qualidade de vida nas cidades, uso do espaço urbano, a função social da terra e o direito à cidade (ALMEIDA; MARQUES; ALENCAR *et al.*, 2018, p. 178).

A Figura 1 a seguir ilustra as bases conceituais, metodológicas e os eixos de atuação do grupo.

Um desafio inicial do Grupo foi identificar a diversidade de experiências, atores sociais, localizações, formas de organização do trabalho e estratégias de comercialização existentes no território metropolitano composto por 34 municípios. Há uma crença generalizada de que as práticas agrícolas em territórios urbanos e rurais são irrelevantes do ponto de vista econômico, pouco expressivas em termos produtivos e dispersas em termos

Figura 1: Metodologia AUÊ! Bases conceituais e metodológicas do grupo

Fonte: Grupo AUÊ! (2019).

políticos e territoriais (TUPY; ALMEIDA; MELGAÇO, 2015). Embora tais constatações possam ser verdadeiras se a agricultura for comparada a outros setores mais dinâmicos da economia metropolitana – mineração, indústrias e atividades imobiliárias, para mencionar aquelas que disputam o mesmo espaço na metrópole –, cabe alterar o foco da análise e dar visibilidade a essa atividade vital para a reprodução social ampliada. Além de viabilizar a economia popular metropolitana (mediante a agricultura familiar e outros arranjos), fortalece o abastecimento metropolitano, preferencialmente agroecológico, com alimentação de qualidade e em circuitos curtos, que aproximem produtor e consumidor, reforçando identidades culturais e promovendo um metabolismo urbano mais articulado entre urbanização e natureza (HEYNEN; KAIKA; SWYNGEDOUW, 2006), principalmente no que se refere à terra e à água, elementos cujo acesso é central para a produção agrícola.

A dificuldade em identificar as muitas situações levou o grupo a desenvolver uma metodologia de caracterização e mapeamento das experiências e práticas das agriculturas – expressão eleita para caracterizar a diversidade encontrada. Assim, foram associadas pesquisas diretas individuais e coletivas, trabalhos de campo, oficinas e momentos de encontroa fontes secundárias formais, cujos recortes espaciais e conceituais de pesquisa e coleta de dados vêm de campos disciplinares bem definidos que nem sempre dialogam com a realidade plural da produção de alimentos nas regiões metropolitanas (ALENCAR; COSTA, 2020). Ainda assim foram identificadas mais de 400 iniciativas de agriculturas na RMBH, como ilustra a Figura 2 a seguir.

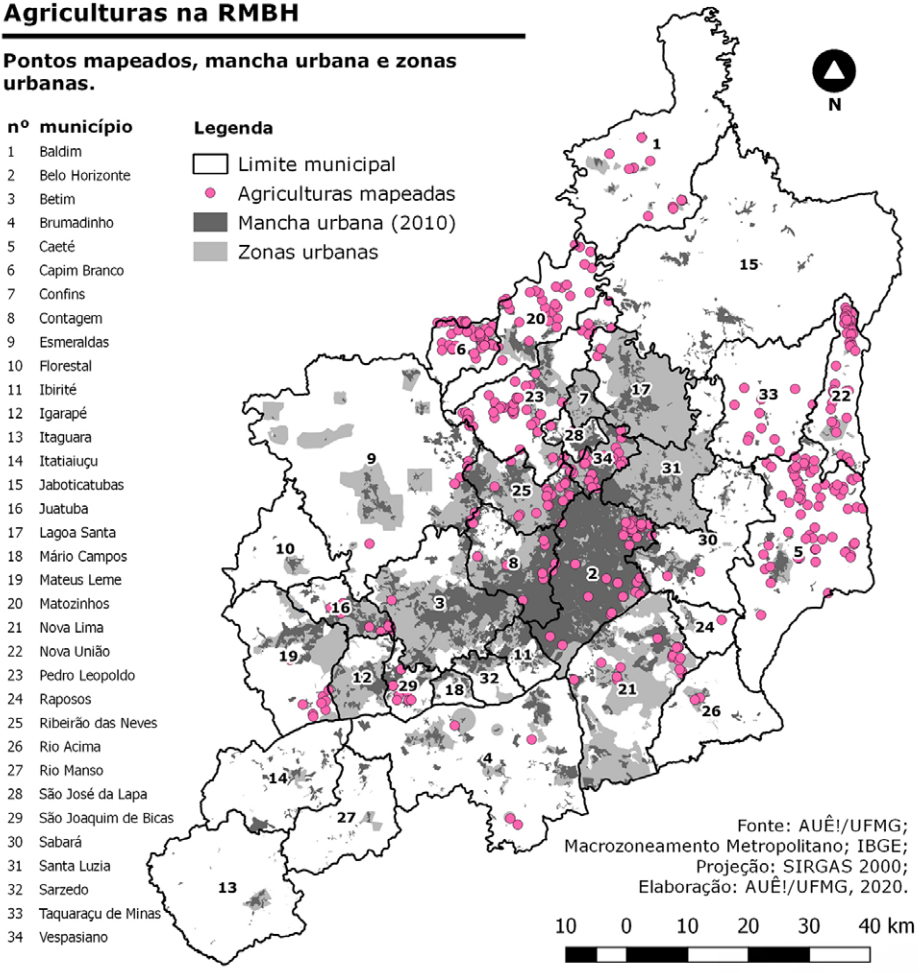

Figura 2: Identificação de 400 iniciativas das Agriculturas da RMBH

Fonte: Caracterização e Mapeamento das Agriculturas da RMBH (Grupo AUÊ!, 2020).

A Figura 2 aponta, ainda que superficialmente, a existência de experiências de agriculturas tanto nos espaços formalmente rurais como nos espaços urbanos, sejam eles consolidados (construídos/ocupados), sejam situados no interior das zonas urbanas dos municípios, contribuindo para o questionamento da pertinência de separação de áreas urbanas e rurais no qual se baseia parte significativa da regulação urbanística, ambiental e tributária, especialmente em nível local metropolitano.

Foram levantadas, até o momento, experiências em 23 dos 34 municípios metropolitanos, retratando uma diversidade de situações: quintais produtivos, espaços de agricultura familiar, assentamentos e acampamentos da reforma agrária, quilombos, ocupações urbanas, espaços de ONGs, de coletivos e de associações, escolas, equipamentos de saúde, espaços públicos, dentre outros. O trabalho de Caracterização e Mapeamento das Agriculturas conduzido na RMBH também está conectado a processos educativos, com relações de parceria e processos de formulação e monitoramento de políticas públicas.

O diálogo com as temáticas ligadas aos estudos territoriais e ao Planejamento Urbano e Regional esteve presente desde a concepção do grupo por meio da adoção de abordagens relacionadas à ecologia política da urbanização (COSTA, 2015; TORNAGHI, 2014) e pela centralidade da compreensão dos processos de produção do espaço na metrópole, de clara inspiração lefebvriana (LEFEBVRE, 1999; 1991). O caráter essencialmente urbano de tal perspectiva algumas vezes provoca

certo estranhamento nos debates e interações com campos disciplinares provenientes de outras matrizes, como os estudos agrários, a própria agroecologia e as práticas tradicionais, o que faz com que se inicie um processo de troca e aprendizado mútuo que reforce a busca pela transdisciplinaridade.

De outro lado, há alargamento temático no campo dos estudos e do planejamento urbano na direção da incorporação de novos direitos – como o direito à alimentação adequada a ser discutido mais a frente – e de outros temas – como produção de alimentos, economia popular e solidária, circuitos curtos de comercialização –, principalmente no que se refere às suas dimensões territoriais. A percepção se alarga para abranger a totalidade do espaço em várias de suas dimensões, em particular aquelas associadas à reprodução social em sentido amplo.

A busca por maior clareza sobre a produção do espaço metropolitano se tornou presente a partir do envolvimento do grupo no processo de planejamento metropolitano. Foi necessária uma melhor compreensão dos limites e potencialidades das áreas agrícolas presentes nos municípios da RMBH que evidenciou a escassez de informações em torno dessa atividade, como já mencionado. A perspectiva de contribuição no planejamento metropolitano consolidou uma agenda de pesquisa, extensão e ação política para a efetiva incorporação da agroecologia e da agricultura urbana em estratégias de reestruturação territorial metropolitana (ALMEIDA; MARQUES; ALENCAR *et al.*, 2018).

O planejamento metropolitano, usualmente mais centrado em questões urbanas, como habitação, usos industriais, dentre outros, se ampliou para incorporar as pautas da agroecologia e da agricultura urbana como temas relevantes para a reestruturação territorial metropolitana. Já as discussões no campo agroecológico têm possibilitado um deslocamento da centralidade no desenvolvimento rural para as potencialidades da agricultura urbana e da agroecologia em territórios metropolitanos, bem como para a construção de sistemas agroalimentares sustentáveis.

Os campos do planejamento local e da agroecologia apresentam, historicamente, frágil aproximação. Legislações municipais de referência, como Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo, comumente homogeneízam a grande diversidade de áreas rurais e de atividade agropecuária, com propostas que pouco dialogam com as especificidades desses territórios. Em contrapartida, as demandas de suas populações não são tratadas como importantes e as atividades desenvolvidas nesses espaços sofrem imposição e o ônus de dinâmicas de urbanização intensas (ALMEIDA; MARQUES; ALENCAR *et al.*, 2018).

Para exemplificar esses aspectos, são brevemente apresentadas e discutidas duas atividades de extensão que vêm consolidando o perfil do grupo, com rebatimentos na pesquisa, no ensino e nas políticas públicas. A primeira trata da incorporação da agricultura urbana, da agroecologia e da segurança alimentar no planejamento metropolitano, conforme desenvolvida abaixo; e a segunda refere-se à assessoria e ao acompanhamento de

movimentos de agricultores metropolitanos no processo de certificação de seus produtos como orgânicos e agroecológicos a partir da formação de um Sistema Participativo de Garantia, mais adiante no texto (item 4).

PRODUÇÃO DE ALIMENTOS, AGROECOLOGIA E PLANEJAMENTO METROPOLITANO

A partir de 2009 (e durante os dez anos seguintes), professores e alunos da UFMG estiveram envolvidos em atividades relacionadas ao planejamento metropolitano de Belo Horizonte como uma atividade de extensão diretamente associada ao campo do Planejamento Urbano e Regional. Essa experiência já foi amplamente debatida em vários eventos e espaços de debate[2], especialmente aqueles de trocas de experiências realizados a partir da promulgação do Estatuto da Metrópole, tendo gerado muitas dissertações e teses e alimentado estudos de caso para várias disciplinas na graduação e na pós-graduação (MONTE-MÓR; COSTA; COSTA *et al.*, 2016; COSTA; MONTE-MÓR; COSTA, 2020, entre outros), constituindo um exemplo significativo da almejada articulação entre ensino, pesquisa e extensão. O processo de planejamento metropolitano se deu em três fases: a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da

2. Desde 2011, professores e alunos que participaram do processo vêm sistematicamente apresentando reflexões por ele motivadas nos Encontros Nacionais da ANPUR – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional –, principal fórum de debates da área. Outras participações em eventos nacionais e internacionais contribuíram fortemente para esse debate.

região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH); o desenvolvimento do Programa de Macrozoneamento Metropolitano dele derivado; e o processo de revisão de Planos Diretores de 11 dentre os 34 municípios metropolitanos. O Grupo AUÊ! participou intensamente das duas últimas fases (ALENCAR; ORNELAS; COSTA, 2020; COSTA; OLIVEIRA; ALMEIDA, 2018) do processo, destacando-se que também influenciou substancialmente a primeira fase, anterior ao surgimento formal do grupo, pela participação ativa de alguns de seus membros nas oficinas e debates públicos durante a elaboração do PDDI-RMBH.

Contribuiu, assim, para inserir a temática na pauta do planejamento metropolitano na perspectiva de incorporação da agroecologia como caminho para a transformação da atividade agropecuária na RMBH e com potencial para a integrar propostas de reestruturação do território, um dos focos centrais do plano. Uma das políticas do PDDI-RMBH foi a Política Metropolitana Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) que aborda, mais especificamente, a temática da agricultura familiar. Essa política apresenta um conjunto de propostas para atuar sobre a produção, o abastecimento e o consumo alimentar, buscando criar alternativas de integração entre espaços rurais e urbanos, bem como fortalecer o quadro institucional existente relativo às ações públicas no campo da SAN na RMBH. Além dessa política, a agricultura urbana também é abordada em outras políticas nas quais, mesmo que não seja objetivo central das propostas, evidenciam o caráter transdisciplinar do plano, compreendendo que o fortalecimento da atividade agrícola perpassa diversas dimensões (econômicas, sociais, culturais e ambientais).

Durante a segunda fase de desenvolvimento do Projeto do Macrozoneamento Metropolitano, ganhou importância crescente a identificação dos usos agrícolas do solo, que começaram a emergir nas oficinas e processos participativos caracterizando-os como áreas de interesse metropolitano e definidas como espaços privilegiados para aplicação das políticas do plano, ressaltando-se aquelas acima mencionadas. Merece destaque uma oficina temática realizada com a participação de movimentos sociais de agricultores e suas redes, órgãos públicos atuantes neste campo, que, por meio de recursos de cartografia social, contribuiu para a identificação de áreas de interesse para a produção municipal e metropolitana de alimentos, que viriam a ser objetos de proteção, não sem conflitos, em face às disputas pela terra engendradas pelos interesses imobiliários e minerários principalmente (UFMG, 2015).

Durante a terceira fase do processo de revisão de Planos Diretores municipais, a agricultura urbana e agroecológica ganhou particular centralidade ao integrar duas propostas interligadas: na primeira proposta, a agroecologia motivou um dos zoneamentos constituintes da chamada Trama Verde e Azul, importante elemento de reestruturação territorial metropolitana que articula elementos da natureza, da cultura e da mobilidade ativa, além de englobar territórios degradados e passíveis de requalificação de diversas ordens (COSTA; MONTE-MÓR; COSTA, 2020; COSTA; OLIVEIRA; ALMEIDA, 2018). Na segunda proposta, que incide diretamente sobre as delimitações de zonas rurais e urbanas, optou-se por adotar zoneamentos de expansão urbana bastante reduzidos, como

tentativa de garantir áreas de proteção ambiental e para a produção de alimentos menos suscetíveis à valorização fundiária. Complementarmente, nas áreas rurais remanescentes, foi proposto o instrumento da Outorga Onerosa de Transformação de Uso Rural para Urbano (UFMG, 2018). Até o momento, cerca de metade dos 11 municípios que integraram essa terceira fase do processo de planejamento tiveram seus planos diretores aprovados, vários deles incorporando as propostas feitas. Cabe avaliar, num futuro próximo, as eventuais transformações e/ou resistências por elas propiciadas, inclusive em termos do fortalecimento de iniciativas agroecológicas e de pequena produção solidária.

CONSOLIDAÇÃO DE NOVOS DIREITOS E SUJEITOS DE DIREITOS

ARTICULAÇÕES ENTRE O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E OS DIREITOS À CIDADE E À NATUREZA

Como apontado acima, os direitos à cidade e à natureza estão intrinsecamente associados a outros direitos humanos, entre os quais o direito humano à alimentação adequada (DHAA), propiciando uma articulação importante com o campo disciplinar da segurança (e soberania) alimentar e nutricional e seus desdobramentos tanto em termos do debate acadêmico quanto da constituição de políticas públicas nos três níveis de governo. Tal direito humano foi objeto de declarações e acordos internacionais e, no

Brasil, foi formalizado em 2006 na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que estabeleceu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN do qual fazem parte as conferências, os conselhos, uma câmara intersetorial e órgãos diversos em estados e municípios. A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na "realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis". Já o conceito de soberania alimentar "diz respeito ao direito que têm os povos de definirem as políticas, com autonomia sobre o que produzir, para quem produzir e em que condições produzir".[3]

Formulado inicialmente para combater a fome e a desnutrição, o conceito e as políticas dele derivados se expandiram para abranger modelos de produção de alimentos com respeito ao meio ambiente sem uso de agrotóxicos, reforçando a saúde e o respeito a hábitos alimentares tradicionais. Contrapõe-se, assim, ao modelo da produção industrial/financeira do agronegócio que produz essencialmente *commodities* e não alimentos, e aproxima-se do campo conceitual e político da agroecologia.

A articulação de tal direito ao direito à natureza e à cidade, além dos aspectos acima mencionados, fica clara, também, diante da importância

3. Extraído de http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/conceitos/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional. Acesso em 12 dez. 2020.

de ações socioterritoriais coordenadas entre as quais o acesso à terra urbana e rural, à água, aos mercados, transportes, entre outros que assegurem condições de fortalecimento da produção orgânica e agroecológica, da proteção dos sistemas agroextrativistas, de proteção aos povos e saberes tradicionais. Entendemos que estas sejam temáticas urgentes a serem definitivamente incorporadas ao campo do Planejamento Urbano e Regional.

No que se refere à articulação pesquisa-extensão, o exemplo a ser aqui apresentado se insere em algumas premissas básicas da extensão, entre as quais destaca-se a "articulação dialógica com os movimentos sociais" pela qual a universidade apreende novos saberes, valores e interesses, o que resulta na formação de "profissionais mais capazes de promover um desenvolvimento ético, humano e sustentável" (Forproex[4] *apud* RENA, 2019, pp. 14-15).

Isto incide, ainda, de forma direta sobre algumas das áreas de atuação definidas como prioritárias pelo Fórum de Pró-reitores de Extensão, quais sejam: preservação e sustentabilidade do meio ambiente, melhoria da saúde e da qualidade de vida da população brasileira, formação da mão-de-obra, qualificação para o trabalho, reorientação profissional e capacitação de gestores públicos(idem).

4. FORPROEX. Política Nacional de Extensão Universitária, 2012. Disponível em: https://www.ufmg.br/proex/renex/images/documentos/Pol%C3%ADtica--Nacional-de-Extens%C3%A3o-Universit%C3%A1ria-e-book.pdf. Acesso em 10 dez. 2019.

Assim, no que se refere à interface de ações junto aos movimentos sociais do campo da Agroecologia, desde 2014 o AUÊ! acompanha redes de agricultura urbana e agroecologia da RMBH, como a Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana (AMAU), criada em 2004, e a Rede Urbana de Agroecologia (R.U.A Metropolitana), criada em 2016, por meio de atividades e projetos de ensino, pesquisa e extensão e metodologias participativas. Essas redes constituem espaços de interação e diálogo e promovem na RMBH encontros para troca de saberes e intercâmbio de experiências, além de elaborar ações e eventos para promover a segurança alimentar e nutricional, o acesso a alimentos saudáveis, a transição agroecológica e outras temáticas. Possibilitam, ainda, a criação de projetos de fortalecimento da agroecologia na RMBH, mobilizam a sociedade civil, agricultores, o poder público, movimentos sociais, instituições de ensino superior e outros atores interessados em promover a agroecologia e visibilizar práticas agrícolas na RMBH (SILVA; REIS; ORNELAS, 2019). Além disso, as redes, juntamente aos órgãos municipais e instituições públicas, participaram ativamente das oficinas e debates públicos para construir propostas de reestruturação territorial e socioambiental no planejamento metropolitano para garantir o uso agrícola do solo na RMBH (ALMEIDA, 2016).

Em 2017, a R.U.A. Metropolitana propôs a adesão ao Sistema Participativo de Garantia (SPG) como pauta prioritária de discussão e trabalho em seus encontros a fim de fortalecer e impulsionar a transição agroecológica na RMBH tendo em vista o protagonismo dos agricultores. Essa pauta foi

abraçada pelo Grupo AUÊ! e passou, desde então, a integrar e a complementar as ações de extensão que já vinham sendo empreendidas pelo grupo junto aos agricultores metropolitanos.

O Sistema Participativo de Garantia é um mecanismo que integra o Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica (SISORG/MAPA) previsto no Decreto nº 6.323/2007 que regulamenta a Lei nº 10.831/2003 sobre a Agricultura Orgânica. Esse instrumento de certificação permite garantir a qualidade e conformidade da produção orgânica e agroecológica de forma participativa através da organização em grupos de agricultores e colaboradores. Para isso, pratica-se o controle social e a responsabilidade solidária entre produtores, técnicos, instituições e consumidores (HIRATA; ROCHA, 2020). Nesse sentido, o SPG se torna uma alternativa à avaliação de conformidade realizada por certificadoras, que geralmente cobram valores muito altos, e apresentam um modelo de certificação que valoriza os saberes agroecológicos. Além disso, esse mecanismo permite o intercâmbio e a construção de conhecimentos, saberes e práticas, a troca de produtos e sementes em relações de reciprocidade, como afirma Radomsky (2009).

O SPG da RMBH continua em processo de construção e formalização; uma conquista importante foi a fundação da Associação Horizontes Agroecológicos, em 16 de outubro de 2019, representando agricultores e agricultoras e que irá abarcar como personalidade jurídica o Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade (OPAC), conforme prescreve

Figura 3: Fundação da Associação Horizontes Agroecológicos no campus da UFMG

Fonte: Acervo do Grupo AUÊ!, em 16 out. 2019.

a legislação (Figura 3). O modelo foi escolhido dentro das possibilidades de certificação participativa, haja vista que a opção de Organização de Controle Social (OCS) concede apenas um atestado de confiança dos produtos e da venda direta, enquanto o OPAC possibilita a comercialização de produtos por venda direta por estabelecimentos comerciais e, ainda, recebe um selo orgânico de "Certificação por Sistema Participativo".

A associação também possibilita a construção de atividades e dinâmicas sociais e formativas para seus membros e colaboradores a fim de ampliar a produção de alimentos agroecológicos certificados e a preço justo. Hoje, a Horizontes Agroecológicos envolve cerca de 100 agricultores/as organizados/as em 10 núcleos territoriais que acolhem 22 municípios localizados na RMBH, Colar Metropolitano e entorno. A organização territorial pretende facilitar as dinâmicas de visitas e encontros entre agricultores. A associação conta também com a colaboração de diversas organizações e instituições.

Considerando a importância da consolidação desse processo, o AUÊ! está apoiando atividades e ações da associação, articulando e mobilizando os núcleos territoriais e o Conselho Ampliado composto pela diretoria, os coordenadores de cada núcleo e representantes das instituições de apoio, e auxiliando na organização e revisão de documentos importantes para a formalização do SPG, como o regimento interno e o manual de procedimentos. Apesar do saldo positivo da contribuição do processo para o fortalecimento da agroecologia na RMBH, a crise sanitária da COVID-19 levantou desafios para a continuidade da construção de atividades promovidas pela associação, como, por exemplo, a desmobilização dos debates e encontros coletivos, a desarticulação de alguns núcleos e a impossibilidade das visitas de pares, que proporcionam a verificação da conformidade e intercâmbio de saberes e práticas agrícolas. Portanto, buscando através da pesquisa-ação incentivar a retomada das ações da associação, o AUÊ! mobilizou a volta dos encontros da associação em formato virtual, apoiando e facilitando os espaços de discussão, ajudando na articulação da comunicação interna e na elaboração dos documentos necessários para a formalização do OPAC e SPG. O grupo também realizou um levantamento de iniciativas de comercialização de alimentos agroecológicos, saudáveis e de qualidade a fim de incentivar o acesso e o consumo de produtos locais sem agrotóxicos e a preço justo pela população da RMBH.

As ações do grupo AUÊ! no contexto de pandemia evidenciam a importância da indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão, que incentiva a construção de atividades coletivas para fortalecer a agroecologia e a

agricultura urbana (MARTINS; ORNELAS, 2020). A partir de projetos do grupo, foram realizadas a caracterização e a sistematização dos dados sobre os agricultores/as da associação e suas produções, permitindo uma compreensão mais palpável sobre seus integrantes e sua composição, assim como sobre as alternativas de articular e integrar outros processos. Assim, assume atualmente a participação em movimentos de construção social de mercados, como a Rede Sisal, ligada à Central de Abastecimento da Agricultura Familiar e Urbana, representada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e pela Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional da Prefeitura de Belo Horizonte, juntamente a mais de 20 organizações parceiras. A rede tem a intenção de estimular a produção e a aquisição de alimentos da agricultura familiar, além de promover a agroecologia e a segurança alimentar e nutricional em Minas Gerais. A associação também faz parte do Comitê de Relações Comunitárias do Mercado Distrital do Santa Tereza, bairro histórico de Belo Horizonte (MARTINS; MOTTA, 2020).

Além disso, o grupo AUÊ! também auxiliou na mobilização e articulação de encontros de formação e troca de experiências para buscar formas de produção, comercialização e garantia que promovessem a agroecologia, a transição agroecológica e a construção de mercados mais justos. Dessa forma, o SPG é construído a partir do esforço coletivo e tem como interesse impulsionar a transição agroecológica em escala metropolitana, articulando e fortalecendo agricultores, consumidores e instituições que promovam a agroecologia e os conhecimentos agroecológicos no campo e na cidade.

A TÍTULO DE CONCLUSÃO
REBATIMENTOS SOBRE O ENSINO E A PESQUISA COM VISTAS A UMA POSTURA INTER/ TRANSDISCIPLINAR

As experiências aqui elencadas dialogam com muitas das dimensões das postulações do Forproex, ainda que não se restrinjam a elas. Ao serem concebidas como projetos de extensão, acabam se rebatendo também sobre o ensino e a pesquisa. Muitas das disciplinas oferecidas ao longo do período considerado tiveram como enfoque as ações, debates e propostas desenvolvidas nas experiências, enquanto a agregação e trabalho conjunto de estudantes de diferentes áreas disciplinares fortaleceu a consolidação de uma prática interdisciplinar e enriqueceu as visões de mundo, de ciência e de prática política.

Na UFMG, algumas formas promissoras de reorganização da graduação rumo a temas transdisciplinares encontram-se em curso há alguns anos na modalidade de Formações Transversais, que são percursos temáticos que os alunos podem realizar complementarmente aos seus cursos de origem, ou ainda concentrar toda a sua graduação em uma das temáticas. Proposta similar chegou recentemente à pós-graduação na forma de Estudos Transversais, que ampliam o potencial de aprofundamento em temáticas complexas e as fronteiras da universidade para toda a sociedade. Os estudos urbanos e regionais e suas interfaces têm sido e continuarão a ser um excelente e profícuo campo de experimentações nesta direção.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, V.G.S.L.; COSTA, H.S.M. (2020). Uma exploração demográfica sobre urbanização e agriculturas na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: IX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, 2020, Santiago, Chile. *Anais...*Santiago: ALAP.

ALENCAR, V.G.S.L.; ORNELAS, G.M.; COSTA, H.S.M. (2020). Planejar para alimentar as metrópoles: a incorporação da agricultura e da agroecologia no planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Revista Política e Planejamento Regional,* v. 7, n. 3, set./dez.

ALMEIDA, D.A.O. (2016). Isto e Aquilo– agriculturas e produção do espaço na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

ALMEIDA, D.A.O.; MARQUES, L.M.F.J.; ALENCAR, V.G.S.L.; *FERREIRA, C.M.T.;* ARAUJO, M.L.; NARDINI, P. C.; ORNELAS, G.M.; COSTA, H.S.M.; MACHADO, R.M. (2018). Um diálogo entre a agroecologia e a agricultura urbana em regiões metropolitanas. *Revista Brasileira de Agroecologia*, v. 13, n. Esp., pp. 168-180.

COSTA, H.S.M. (2015). Natureza e cidade na periferia: ampliando o direito à cidade. *In*: COSTA, G.; COSTA, H.; MONTE-MÓR, R. (orgs.). Teorias e práticas urbanas. Condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: Ed. C/Arte.

COSTA, H.S.M.; MONTE-MÓR, R.L.M.; COSTA, G.M. (2020). La Trame Verte et Bleue, matrice du renouvellement de la planification métropolitaine au Brésil Réflexions à partir de l'expérience de Belo Horizonte. *Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, v. 18, pp. 119-137.

COSTA, H.S.M; OLIVEIRA, A.M.; ALMEIDA, D.A.O. (2018). Buscando um urbano metropolitano a partir da natureza e da cultura: uma discussão a partir do caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte". *In*: CARNEIRO, J.M.B; FREY, K. (orgs.). Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/Oficina Municipal/UFABC, pp. 297-319.

FRIEDMANN, J. (1987). Planning in the public domain. Princeton: Princeton University Press.

HEYNEN, N.; KAIKA, M.; SWYNGEOWN, E. (eds.) (2006). In the nature of cities. Urban political ecology and the politics of urban metabolism. Londres/Nova York: Routledge.

HIRATA, A.R.; ROCHA, L.C.D. (2020). Sistemas Participativos de Garantia no Brasil: histórias e experiências. Pouso Alegre: IFSULDEMINAS.

LEFEBVRE, H. A Revolução Urbana. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

LEFEBVRE, H. (1991). The production of space. Nova Jersey: Blackwell Publishers, 1991.

MARTINS, G.C.; MOTTA, M.O.V. (2020). Novos Horizontes para a agroecologia na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: VIII Congresso Latinoamericano de Agroecologia. *Relato de Experiências - Poster.* 2020

MARTINS, G.C.; ORNELAS, G.M. Extensão em Agroecologia durante a pandemia: apoio à construção do Sistema Participativo de Garantia da RMBH. *In:* I Congresso Nacional de Inovação e Popularização da Ciência. *Anais...*UFMG: Belo Horizonte, 2020.

MONTE-MÓR, R.L.M.; COSTA, G.M.; COSTA, H.S.M.; MELO, M.G.P. (2016). The university and metropolitan planning: an innovative experience. *Nova Economia*, v.26, pp. 1133-1156.

PAULA, J.A. (2013). A extensão universitária: história, conceito e propostas. *Interfaces - Revista de Extensão*, v. 1, n. 1, pp. 05-23, jul./nov..

RADOMSKY, G.F.W. (2009). Práticas de certificação participativa na agricultura ecológica: rede, selos e processos de inovação. *Revista IDeAS - Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, v. 3, n.1, pp. 133-164, jan./jun.

RENA, N. (2019). Urgente: é preciso fortalecer a extensão universitária. *Interfaces - Revista de Extensão da UFMG*, v. 7, n. 2, pp. 01-215, jul./dez. 2019.

SILVA, A.C.F.; REIS, T.M.; ORNELAS, G.M. (2019). Participação e certificação orgânica: redes Agroecológicas na Construção do Sistema Participativo de Garantia da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *In:* IX Simpósio Internacional de Geografia Agrária, Recife. *Anais*...Recife: UFPE, 2019.

SOUSA SANTOS, B. (2007). Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 79, nov.

TORNAGHI, C. (2014). Critical geography of urban agriculture. *Progress in Human Geography,* v. 38, n. 4, pp. 551-567, 2014.

TUPY, I.; ALMEIDA, D.; MELGAÇO, L. (2015). Notas sobre a produção agrícola na Região Metropolitana de Belo Horizonte: para além da irrelevância, inviabilidade e incompatibilidade. Cadernos de Agroecologia, v.10, n. 3, out.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG) (2015). Plano Metropolitano/ Macrozoneamento da RMBH. Produto 05. Belo Horizonte: UFMG.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG) (2018). Proposta de Estrutura Territorial. Processo de Revisão Plano Diretor. Produto 08. Belo Horizonte: UFMG.

ADVOCACY E PLURALISMO EM PLANEJAMENTO[1]

Paul Davidoff

Tradução para o português: Camila D'Ottaviano

1. Gostaria de agradecer o *Journal of the American Institute of Planners* (JAPA) que respondeu positivamente à solicitação para publicação desta tradução para o português do texto de Paul Davidoff.

NOTA INTRODUTÓRIA

Camila D'Ottaviano

O artigo de Paul Davidoff *Advocacy and Pluralism in Planning* foi publicado pela primeira vez em 1965 pelo *Journal of the American Institute of Planners* (JAPA). Desde então foi republicado em várias coletâneas sobre planejamento urbano, porém nunca teve uma tradução para o português publicada no Brasil.

Depois de mais de cinco décadas *Advocacy e Pluralismo em Planejamento* continua sendo uma referência importante nos estudos e debates sobre planejamento urbano, estando presente na bibliografia de muitas e variadas disciplinas de graduação e pós-graduação, não apenas nos Estados Unidos.

Paul Davidoff era um planejador urbano com formação em direito. Foi docente dos cursos de Planejamento Urbano do *Hunter College* da *City University of New York City* (CUNY), da *University of Pennsylvania* e da *Princeton University*. Sua formação prévia em direito teve forte influência em sua atuação como teórico, professor e planejador. Além de incorporar termos exclusivos do direito (como *advocacy*), fazia uso de seu conhecimento dos meandros legais em sua atividade de planejador como, por exemplo, na defesa do zoneamento inclusivo [*inclusionary zoning*], em Nova Jersey (1975).

Os anos 1960, período em que Davidoff elaborou suas propostas, foram um momento importante na consolidação da discussão sobre direitos humanos e direitos das minorias, nos Estados Unidos mas também em países da Europa e da América Latina. Nos Estados Unidos, foi também um período de drástica redução da presença do Estado do financiamento das políticas urbanas e habitacionais. A ação do Estado passou a concentrar-se, sobretudo, nos projetos de renovação urbana, com grande impacto em comunidades de baixa renda.

No primeiro capítulo deste livro "Planejamento, um campo em busca de um domínio", Ester Limonad e Rainer Randolph, em sua proposta de sistematização do campo do Planejamento, classificam o advocacy como uma modalidade baseada na lógica processual, a partir de numa prática participativa, onde o projeto é "resultado da interação arquitetos-urbanistas e comunidades envolvidas" e onde a tomada de decisão é resultado de uma "solução negociada entre as representações institucionais e o Estado", resultado de um intenso processo de negociação (Quadro 1, pp. 30-31).

É dentro desse contexto de atuação do planejador urbano que ele propõe uma abordagem teórica original, com o uso de novas ferramentas inspiradas na prática dos defensores públicos. Mas, sobretudo, defende um novo tipo de atuação dos planejadores urbanos, sugerindo mudanças inclusive nos cursos de graduação e pós-graduação, de forma a garantir a formação de um profissional capacitado para uma atuação pluralista que inclua a participação civil.

O princípio da participação popular é algo que se concretizou ao longo das últimas décadas, com formas e estratégias distintas, e com maior ou menor sucesso nos vários países ocidentais. Nesse sentido, a consolidação das práticas do *advocacy* propostas por Davidoff foram muito importantes no reconhecimento da participação civil no planejamento urbano nos Estados Unidos.

A prática do *advocacy* está pautanda na ideia de informar a comunidade de forma clara sobre os impactos e consequências de determinada ação, projeto, plano ou lei, ao mesmo tempo em que define como princípio a garantia de que todos os cidadãos sejam ouvidos e tornem-se sujeitos do processo de planejamento:

> Se o processo de planejamento é incentivar um governo urbano democrático, então deve operar de modo a incluir, ao invés de excluir, os cidadãos no processo. "Inclusão" significa não apenas permitir que o cidadão seja ouvido. Significa também que ele seja capaz de se tornar bem informado sobre as razões subjacentes das propostas e ser capaz de respondê-las na linguagem técnica dos planejadores profissionais.

Partindo dos princípios e das práticas de defesa e discussão do Direito (a semelhança de uma audiência judicial), Davidoff propõe que o planejador seja capaz de elaborar e defender planos e ideias conflitantes. Nesse sentido, faz a defesa de um planeamento que seja pluralista, que inclua

necessariamente propostas alternativas, distintas, plurais: "O conceito de *advocacy*, retirado da prática jurídica, implica a oposição de pelo menos dois pontos de vista conflituosos em um processo contencioso."

Outra questão importante é o entendimento de que parte do trabalho do planejador deve ser necessariamente educativo. Pluralismo e *advocacy* são apontados como os meios para estimular a reflexão de grupos distintos sobre as condições futuras propostas por novas leis, planos, projetos ou ações.

Em seu texto, Davidoff defende que o planejamento deve ir muito além de uma proposição com soluções meramente físico-espaciais. Defende a importância do planejamento também a partir de suas relações e impactos sociais, econômicos, psicológicos, estéticos, etc. Nesse sentido aponta que o planejamento deve ser entendido como uma "política social", o que levaria necessariamente à ampliação do escopo dos cursos de planejamento, de forma a incorporar novas temáticas e habilidades. Argumenta também em favor da necessidade da revisão do Estatuto do *American Institute of Planners* [Instituto Norte-americano de Planejadores], de forma a ampliar o escopo de sua definição de Planejamento Urbano, incorporando "todos os assuntos de interesse público".

Ou seja, com seu artigo *Advocacy e Pluralismo em Planejamento*, Paul Davidoff propõe um mudança substancial na delimitação do campo do planejamento urbano e das práticas e atribuições dos planejadores norte-americanos:

> Uma cidade é o seu povo, suas práticas e suas instituições políticas, sociais, culturais e econômicas, além de outras coisas. O planejador urbano deve compreender e lidar com todos esses fatores.

Em tempos de ameaça à participação popular, às instituições de ensino e pesquisa, e de desmonte de políticas sociais, é oportuno recuperar este texto seminal que defende como princípios da atuação em Planejamento o diálogo, a escuta e o debate e o reconhecimento da diversidade.

Boa leitura!

GLOSSÁRIO[2]

Advocate Planner/Planning- Planejador/Planejamento de Defesa, a partir da lógica da prática do Direito e da atuação do advogado de defesa ou defensor público

Agency Planner – Planejador ou Técnico Oficial, vinculado ao poder público

Alternative Plans - Planos Alternativos ou Distintos, em contraposição aos planos "oficiais"

Citizen Participation – Participação Civil (nota: não necessariamente participação popular, como definido na legislação brasileira)

City Plan (ou *Urban Plan* para os britânicos) – Planos Urbanos (nota: no contexto brasileiro pode ter também o sentido de Plano Diretor)

City Planning Commission – Conselho de Política Urbana (nota: comissão mista. Normalmente um órgão colegiado)

City Planning Department – Departamento de Planejamento Urbano (nota: órgão do poder público para execução do plano)

Community – Comunidade (nota: muitas vezes está restrita às associações de bairro)

---

2. Gostaria de agradecer meus colegas Eduardo Nobre e Jorge Bassani pelas conversas sobre este glossário.

Comprehensive Plan – Plano Integral, Compreensivo e Abrangente (nota: nos moldes do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da cidade de 1971)

Local Councils – Conselhos Locais (estrutura de gestão urbana não presente no Brasil)

Public Housing – Moradia Pública (nota: no caso norte-americano, moradia exclusiva dos muito pobres, em áreas segregadas, inclusive racialmente. No caso brasileiro, os termos moradia popular ou habitação de interesse social são mais comuns)

Renewal Plans – Planos de Renovação [urbana] (O *Public Housing Act* norte-americano, de 1947, é considerado o grande propulsor dos *Urban Renew Projects.* Entre 1964 e 1967, o programa *Community Action,*[3] financiado pela Fundação Ford, foi responsável por projetos paradigmáticos de renovação urbana com participação popular)

3. Para detalhes, ver: Collings-Wells, S. (2020). Developing communities: The Ford Foundation and the global urban crisis, 1958–66. *Journal of Global History*, 1-19. doi:10.1017/S1740022820000200

ADVOCACY[4] E PLURALISMO EM PLANEJAMENTO[5]

Paul Davidoff

Tradução para o português: Camila D'Ottaviano

O planejamento urbano é um meio para a definição de uma política. Em uma democracia, uma política adequada é determinada através do debate político. O curso certo de ação é sempre uma questão de escolha, nunca um fato dado. Os planejadores devem se engajar no processo político como defensores dos interesses do governo e de outros grupos. Escolhas inteligentes em relação à política pública seriam facilitadas se interesses políticos, sociais e econômicos distintos produzissem os planos urbanos. Planos pluralistas [plural plans], e não o produzido por uma única agência, devem ser apresentados à sociedade. A politização do processo de planejamento requer que a articulação do planejamento seja feita pelo poder executivo ou legislativo, ou por ambos, e que o escopo do planejamento seja ampliado para incluir todas as áreas de interesse público.

4. NT: Para efeito desta tradução será mantido o termo "advocacy" em seu original em inglês. Essa opção se deve ao fato de desde sua publicação em inglês essa é a forma como essa ideia central de Davidoff vem sendo referenciada em textos em português. Na tradução foram também mantidas todas as informações e tempos de verbo como na publicação original.

5. Artigo originalmente publicado no Journal of the American Institute of Planners (JAPA), em 1965: DAVIDOFF, Paul (1965). Advocacy and Pluralism in Planning. Journal of the American Institute of Planners, 31:4, 331-338. DOI 10.1080/01944366508978187.

O presente pode se tornar uma época em que os sonhos do passado, de uma democracia esclarecida e justa, se transformem em realidade. A massa de vozes protestando contra a discriminação racial levou a nação à necessidade de retificar as injustiças raciais e demais injustiças sociais. A adoção, pelo Congresso, de uma série de medidas de bem-estar e a definição pela Suprema Corte do significado de proteção igualitária por lei revelam a reação aos protestos e abrem o caminho para as extensas mudanças ainda necessárias.

A justa cobrança por igualdade política e social por parte da população negra e de baixa renda requer que a coletividade estabeleça as bases para uma sociedade que ofereça oportunidades iguais a todos os cidadãos. A necessidade concreta de um planejamento inteligente, para a definição de novas metas sociais e dos meios para alcançá-las, é clara. A sociedade do futuro será urbana e os planejadores urbanos ajudarão a dar-lhe forma e conteúdo.

A perspectiva futura para o planejamento é a de uma prática que promova abertamente a análise e o debate dos valores políticos e sociais. A aceitação dessa posição significa a rejeição da imposição de um planejamento que tenha o planejador agindo apenas como técnico. Argumenta-se que estudos técnicos que ampliem as informações disponíveis para os tomadores de decisão devem ter preferência sobre as declarações de objetivos e ideais:

> Nós sugerimos que, pelo menos em parte, o planejador urbano seja aconselhado a começar pela pesquisa dos aspectos funcionais das

> cidades e não pela avaliação pessoal dos valores que está tentando maximizar. Essa sugestão vem da convicção de que, nesta conjuntura, as implicações de muitas decisões em planejamento são pouco compreendidas e que não existem meios adequados através dos quais valores possam ser medidos, classificados e traduzidos no projeto de um sistema metropolitano. (Harris, 1960, p. 149)

Embora reconheça a necessidade de moderação e abertura na adoção de metas sociais, essa afirmação equivale a uma tentativa de eliminar, ou reduzir drasticamente, a contribuição do planejamento a unicamente entender os aspectos funcionais da cidade e recomendar ações futuras adequadas à melhora da condição urbana.

Outro argumento que procura reduzir a importância de atitudes e valores no planejamento e em outras ciências políticas é o de que as principais questões sociais são, elas próprias, apenas uma questão de escolha entre métodos técnicos mais adequados. Dahl e Lindblom impulsionaram essa visão no início de seu importante livro *Politics, Economics, and Welfare:*

> Na organização e reforma econômicas, as "grandes questões" não são mais as grandes questões, se é que já foram algum dia. Tornou-se cada vez mais difícil para os homens ponderados encontrar alternativas relevantes, formuladas pelas escolhas tradicionais entre socialismo e capitalismo, planejamento e livre mercado, regulação e laissez-faire, pois consideram suas escolhas reais nem tão simples nem tão grandiosas.

> Não é tão simples, pois a organização econômica apresenta problemas complexos que só podem ser resolvidos com atenção meticulosa a detalhes técnicos – de que outra forma, por exemplo, a inflação pode ser controlada? Nem tão grandes, porque, pelo menos no mundo ocidental, a maioria das pessoas não pode nem deseja experimentar todo o padrão de organização socioeconômica para alcançar objetivos mais facilmente conquistados. Se, por exemplo, a tributação servirá ao propósito, por que "abolir o sistema de salários" para melhorar a desigualdade de renda? (Dahl & Lindblom, 1953, p. 3).

Essas palavras foram escritas no início dos anos 1950 e expressam o espírito dessa década mais do que o dos anos 1960. Sugerem que as principais batalhas já foram travadas. Mas as "grandes questões" da organização econômica, aquelas que giram em torno da questão central da natureza da justiça distributiva, ainda precisam ser definidas. O mundo ainda está em conflito sobre a maneira como os recursos das nações serão distribuídos. A justiça da atual distribuição social da riqueza, conhecimento, competência e outros bens sociais está claramente em debate. Soluções para questões sobre a divisão da riqueza e outras *commodities* sociais que deveriam ir para diferentes classes não podem ser calculadas tecnicamente; devem resultar de atitudes sociais.

Uma ação de planejamento adequada não pode prescindir de uma posição de neutralidade, pois as recomendações são baseadas nos objetivos desejados. Uma conclusão tirada dessa afirmação é que "os valores são

elementos incontestáveis de qualquer processo racional de tomada de decisão" e que os valores sustentados pelo planejador devem ser esclarecidos. As implicações dessa conclusão para o planejamento já foram descritas e não serão consideradas neste artigo (Davidoff & Reiner, 1962). Aqui direi que o planejador deve fazer mais do que explicitar os valores subjacentes às suas recomendações para os planos de ação; ele deve afirmá-las; deve ser um defensor do que julgar adequado.

A definição do que serve ao interesse público, em uma sociedade que contém grupos com interesses muito diversos, é quase sempre de natureza altamente contenciosa. Ao desempenhar o papel de propositor de planos de ação para o alcance de condições futuras almejadas, a profissão do planejador deve envolver-se completa e abertamente na disputa em torno da resolução política. Além disso, os planejadores devem ser capazes de se envolver no processo político como defensores dos interesses, tanto do governo quanto de outros grupos, organizações ou indivíduos que estejam preocupados em propor políticas para o desenvolvimento futuro da comunidade.

A recomendação de que os planejadores urbanos representem e defendam os planos de vários grupos com interesses distintos baseia-se na necessidade de estabelecer uma democracia urbana efetiva, na qual os cidadãos possam desempenhar um papel ativo no processo de decisão das políticas públicas. A política apropriada em uma democracia é determinada através do debate político. O curso correto da ação é sempre uma questão de escolha, nunca

um fato. Em uma era burocrática, deve-se tomar muito cuidado para que as escolhas permaneçam ao alcance da visão e participação públicas.

A política urbana, em uma era de crescente atividade governamental em planejamento e bem-estar, deve equilibrar o aumento de demandas exclusivas de agenciamentos de interesses locais e específicos. O bem-estar de todos e o bem-estar das minorias são ambos merecedores de apoio; o planejamento deve ser assim estruturado e assim praticado de modo a considerar essa inevitável bifurcação do interesse público.

O processo político idealizado em uma democracia serve à busca da verdade quase da mesma forma que o processo justo em direito. Notificações e audiências imparciais, produção de evidências de apoio, interrogatório, decisão fundamentada são todos os meios empregados para se chegar à verdade relativa: uma decisão justa. O devido processo e duas (ou mais) divergências político-partidárias dependem intensamente de uma sólida defesa profissional. O defensor representa um indivíduo, grupo ou organização. Ele afirma sua posição numa linguagem acessível a seu cliente e aos tomadores de decisão que busca convencer.

Se o processo de planejamento é incentivar um governo urbano democrático, então deve operar de modo a incluir, ao invés de excluir, os cidadãos no processo. "Inclusão" significa não apenas permitir que o cidadão seja ouvido. Significa também que ele seja capaz de se tornar bem informado sobre as razões subjacentes das propostas e ser capaz de respondê-las na linguagem técnica dos planejadores profissionais.

Uma prática que, no passado, desencorajou a plena participação dos cidadãos na formulação de planos foi baseada no que pode ser chamado de "plano tecnocrático" [*unitary plan*]. É a ideia de que em uma comunidade apenas uma entidade deve elaborar um plano integral [*comprehensive plan*]; essa entidade é a comissão ou departamento de planejamento da cidade. Por que nenhuma outra organização dentro de uma comunidade elabora um plano? Por que apenas uma entidade está preocupada em estabelecer metas tanto gerais quanto específicas para o desenvolvimento da comunidade e em propor as estratégias e os custos necessários para atingir as metas? Por que não há planos pluralistas?

Se as ramificações sociais, econômicas e políticas de um plano são politicamente controversas, então por que aqueles que se opõem ao plano do órgão oficial [*agency plan*] não preparam seu próprio plano? É interessante observar que as teorias "racionais" do planejamento têm chamado a atenção para a adoção de alternativas de ação por parte dos órgãos de planejamento. Por uma questão de racionalidade, argumentou-se que todas as alternativas possíveis para alcançar os fins desejados devem ser examinadas.[6] Mas aqueles, inclusive eu, que recomendaram a consideração das alternativas possíveis pelos órgãos oficiais, impuseram a seu planejador

6. Ver, por exemplo, Martin Meyerson e Edward Banfield, *Politics, Planning and the Public Interest* (Glencoe: The Free Press, 1955) página 314 e seguintes. Os autores afirmam "Por decisão racional, queremos dizer algo realizado da seguinte maneira: 1. o responsável pelas decisões considera todas as alternativas (modos de ação) expostas a ele; ... 2. identifica e avalia todas as consequências que se seguiriam à adoção de cada alternativa; ... 3. seleciona a alternativa cujas consequências prováveis seriam preferíveis quanto a seus fins mais valorizados."

[*agency planner*] o ônus de inventar "algumas alternativas representativas" (Davidoff & Reiner, 1962). A este planejador foi confiada a obrigação de construir um modelo do espectro político e o encargo de selecionar o que ele entende como alternativas válidas. Este dever colocou um fardo muito grande sobre o planejador estatal e falhou em propiciar a elaboração de alternativas pelos grupos interessados que serão eventualmente afetados pelos planos globais.

Enquanto em grande parte de nossa prática política nacional e local o conflito é visto como saudável, no planejamento urbano, onde grande parte dos profissionais são funcionários públicos, a crítica conflituosa nem sempre é vista como legítima. Além disso, onde apenas o poder público prepara planos e nenhum plano para as minorias é desenvolvido, frequentemente existe uma pressão para que todos os profissionais trabalhem para os fins defendidos pelo órgão público. Por exemplo, no ano passado, um funcionário federal queixou-se numa reunião de professores de planejamento que os planejadores acadêmicos [*academic planners*] não estavam dando apoio suficiente aos programas federais. Ele assumia que todo planejador deveria apoiar o programa federal de renovação urbana. É claro que os administradores governamentais procurarão obter o apoio de profissionais externos ao governo, mas esse tipo apoio não deve ser pretendido como uma questão de lealdade. Em um sistema democrático, a oposição a um órgão público deve ser tão normal e apropriada quanto o apoio. O órgão, mesmo preocupado com o planejamento, pode estar servindo a fins indesejáveis.

Ao apresentar um apelo pelo planejamento pluralista, não pretendo minimizar a importância da função do órgão de planejamento estatal. Ele deve decidir sobre linhas de ação futuras para a coletividade. Mas, sendo isolado como o único autor de planos na comunidade, os órgãos públicos, bem como a própria comunidade, podem ser objeto de análises incompletas e superficiais. A disputa política acirrada, auxiliada por planos plurais, poderia contribuir muito para melhorar o patamar de racionalidade no processo de preparação do plano coletivo.

A defesa de planos alternativos [*alternative plans*], por grupos de interesse externos ao governo, estimularia o planejamento urbano de várias maneiras. Em primeiro lugar, serviria como um meio de melhor informar a população sobre as alternativas existentes, alternativas fortemente apoiadas por seus proponentes. Na prática atual, os poucos órgãos que elaboraram alternativas não se mostraram igualmente entusiasmados com cada uma delas (National Capital Planning Commission, 1961). A reação usual dos racionalistas em análises sobre planos de ação alternativos tem sido "isso não pode ser feito; como você pode supor que os planejadores apresentem alternativas que eles não aprovam?". A resposta adequada a essa pergunta é que planejadores, assim como advogados, podem ter a obrigação profissional de defender posições às quais se opõem. No entanto, em um sistema de planejamento pluralista, o órgão público seria parcialmente dispensado do ônus de apresentar alternativas. No planejamento pluralista, as alternativas seriam apresentadas por grupos de interesse distintos ao do plano do órgão público.

Tais alternativas representariam as convicções arraigadas de seus proponentes e não apenas exercícios mentais de planejadores racionais na tentativa de apresentar um conjunto de opções.

Uma segunda maneira pela qual *advocacy* e planejamento pluralista melhorariam a prática do planejamento seria forçar o órgão público a competir com outros grupos de planejamento para ganhar apoio político. Na ausência de oposição ou planos alternativos apresentados por grupos de interesse,[7] as órgãos públicos teriam pouco incentivo para melhorar a qualidade de seu trabalho ou a velocidade de produção de planos. O eleitor[8] receberia uma cédula de sim-não[9] a propósito do plano integral; ou seja, ou o plano do órgão público seria adotado ou nenhum plano seria adotado.

Uma terceira melhoria na prática do planejamento que poderia resultar do planejamento pluralista seria forçar aqueles que têm sido críticos dos planos "oficiais" a produzir planos de melhor qualidade, ao invés de apenas cumprir a obrigação indispensável de criticar planos considerados inadequados.

---

7. NT: *Interest groups* no original. Usado também como sinônimo de advocacy groups. São grupos formados para influenciar a opinião pública e, consequentemente, a politica. Podem ter como pauta comum questões políticas, religiosas, morais, comerciais, etc.

8. NT: *Political consumer* no original.

9. NT: *Yes-no ballot* no original. Ballot é, até hoje, a forma de consulta pública para aprovação ou não de leis, planos e etc nos Estados Unidos. As consultas são sempre a partir da aceitação (sim/*yes*) ou rejeição (não/*no*) das propostas, por isso a expressão "*yes-no ballot*".

O PLANEJADOR COMO DEFENSOR

Onde o planejamento pluralista é praticado, o *advocacy* torna-se o método de apoio profissional para reivindicações conflitantes sobre como a comunidade deve se desenvolver. Pluralismo em apoio ao confronto político delineia o processo; *advocacy* descreve o papel desempenhado pelo profissional no processo. Onde o planejamento unitário prevalece, a defesa de direitos não é de importância crucial, pois há pouca ou nenhuma concorrência pelo plano elaborado pelo órgão público. O conceito de *advocacy*, retirado da prática jurídica, implica a oposição de pelo menos dois pontos de vista conflituosos em um processo contencioso.

O defensor jurídico deve advogar pela noção de adequação legal ou justiça, para si e para seu cliente. O planejador como defensor advogaria por uma boa sociedade, na sua visão e na de seu cliente. O planejador defensor [*advocate planner*] seria mais do que um provedor de informações, um analista de tendências atuais, um simulador de condições futuras ou alguém responsável por detalhar os recursos. Além de executar esses elementos necessários do planejamento, ele seria um proponente de soluções relevantes específicas.

O planejador defensor seria responsável por seu cliente e procuraria expressar suas opiniões. Isso não significa que o planejador não poderia tentar persuadir seu cliente. Em algumas situações, a persuasão pode não ser necessária, pois o planejador teria procurado um empregador com quem compartilha visões comuns sobre as condições sociais desejadas e

os meios para alcançá-las. De fato, um dos benefícios do planejamento de defesa [*advocate planning*] é a possibilidade de um planejador encontrar emprego em órgãos com valores próximos aos seus. Hoje, o planejador público pode ficar desanimado com as posições afirmadas por seu órgão, mas pode não haver um empregador alternativo.

O planejador defensor seria acima de tudo um planejador. Ele seria responsável por seu cliente, pelos planos de preparação e por todos os outros elementos que compõem o processo de planejamento. Seja trabalhando para o órgão público ou para uma organização privada, o planejador prepararia planos que levassem em conta os argumentos apresentados em outros planos. Assim, o plano do defensor deve ter algumas das características de uma petição legal. Seria um documento apresentando os fatos e razões para apoiar um conjunto de propostas e acontecimentos, e razões indicando a inferioridade das contrapropostas. A natureza antagonista do planejamento pluralista pode, então, ter o efeito benéfico de perturbar a tradição de escrever propostas com uma terminologia que os fazem parecer óbvios.

Uma questão problemática no planejamento contemporâneo é a busca de técnicas para avaliação de planos alternativos. Dispositivos técnicos, como a análise de custo-benefício, por si só, são de pouca ajuda sem o uso de ferramentas para avaliar os valores subjacentes aos planos. O planejamento de defesa, tornando mais aparentes os valores subjacentes aos planos e tornando as definições de custos e benefícios sociais mais explícitas, deve

ajudar muito seu processo de avaliação. Além disso, ficaria claro (como não é o caso atualmente) que não há terreno neutro para avaliar um plano; existem tantos métodos de avaliação quanto sistemas de valores.

A natureza adversa do planejamento pluralista pode ter também um efeito positivo sobre o uso de informação e na pesquisa em planejamento. Uma das tarefas do planejador defensor ao discutir os planos preparados em oposição ao seu seria apontar a natureza tendenciosa subjacente às informações apresentadas nos demais planos. Dessa forma, como crítico dos planos de oposição, ele estaria realizando uma tarefa semelhante à técnica legal do interrogatório. Embora desconfortável para o planejador cuja tendência é exposta (e nenhum planejador pode ser totalmente livre de preconceitos), o efeito real do confronto entre os defensores de planos distintos seria uma pesquisa mais cuidadosa e precisa.

Nem todo o trabalho de um planejador defensor seria de natureza antagonista. Muito dele seria educativo. O defensor teria o trabalho de informar outros grupos, incluindo órgãos públicos, sobre as condições, problemas e pontos de vista do grupo que ele representa. Outro importante trabalho formativo seria o de informar seus clientes sobre seus direitos em função da legislação relativa a planejamento e renovação, sobre as operações gerais do governo municipal e sobre programas específicos que possam afetá-los.

O planejador defensor dedicaria muita atenção auxiliando na definição e difusão das ideias da associação/organização de seu cliente. Com o

objetivo de tornar seu cliente mais poderoso politicamente, o defensor também poderia se engajar na expansão do tamanho e escopo da associação/organização de seu cliente. Mas a função mais importante do defensor seria realizar o processo de planejamento para associação/organização e argumentar de forma persuasiva em favor de suas propostas.

A defesa em planejamento já começou a ocorrer uma vez que planejamento e renovação afetam a vida de cada vez mais pessoas. Os críticos da renovação urbana[10] têm forçado um posicionamento dos órgãos de renovação e o debate em curso[11] estimulou a necessária auto-avaliação pelos órgãos públicos. Muito trabalho em torno do planejamento de defesa já ocorreu, porém muito pouco foi feito por planejadores profissionais. Mais frequentemente, o trabalho foi realizado por organizadores comunitários treinados ou por grupos de estudantes. No entanto, em pelo menos um exemplo, a ajuda profissional de um planejador levou à elaboração de uma prática alternativa de renovação, que resultará na remoção de um número muito menor de famílias do que o previsto originalmente. (Thabit, 1961)

Pluralismo e *advocacy* são meios para estimular a reflexão, por todos os grupos da sociedade, sobre as condições futuras. Mas existe um grupo

10. Os estudos críticos mais importantes são: Jane Jacobs, A Vida e a Morte das Grandes Cidades Americanas (Nova York: Random House, 1961); Martin Anderson, The Federal Bulldozer (Cambridge: M.I.T. Press, 1964); Herbert J. Gans, The Human Implications of Current Redevelopment and Relocation Planning, *Journal of American Institute of Planners*, XXV, fevereiro de 1959, pp. 15-26

11. Um exemplo recente de debate acalorado aparece no seguinte conjunto de artigos: Herbert J. Gans, The Failure of Urban Renewal, *Commentary* 39, abril de 1965, p. 29; George Raymond, Controversy, *Commentary* 40, julho de 1965, p. 72; e Herbert J. Gans, Controversy, *Commentary* 40, julho de 1965, p. 77.

social que, atualmente, necessita particularmente da assistência dos planejadores. Esse grupo inclui organizações que representam famílias de baixa renda. Num momento em que a preocupação com a condição dos pobres é institucionalizada em programas de ação comunitária, seria oportuno que planejadores preocupados com tais grupos encontrassem meios de planejar com eles. Os planos preparados para esses grupos deveriam buscar combater a pobreza e propor programas que oferecessem novas e melhores oportunidades para os membros de organizações e famílias em situação semelhante.[12]

A dificuldade em fornecer assistência adequada ao planejamento para organizações representando famílias de baixa renda pode, em parte, ser superada por fundos destinados aos conselhos locais de combate à pobreza. Mas esses conselhos não são os únicos representantes dos pobres; existem outras organizações que também demandam ajuda. Como esse tipo de assistência pode ser financiado? Esta questão será examinada a seguir, quando será dada atenção às formas de institucionalização do planejamento pluralista.

12. O primeiro esforço consciente para empregar o método de *advocacy* foi realizado por um estudante de pós-graduação em planejamento urbano como um projeto de pesquisa independente. O autor atuou como participante e como observador em uma organização de moradia local. Ver Linda Davidoff, The Bluffs: Advocate Planning. Comment, Dept. of City Planning, University of Pennsylvania, 1965, p.59.

A ESTRUTURA DO PLANEJAMENTO

PLANEJAMENTO POR GRUPOS DE INTERESSE ESPECIAL

O processo de planejamento local normalmente inclui uma ou mais organizações civis preocupadas com a natureza do planejamento nas comunidades. A exigência de um Programa Viável [*Workable Program*] de participação civil[13] reforçou essa tradição, que foi incorporada na maioria das grandes comunidades. A dificuldade com os atuais programas de participação civil é que os cidadãos, em geral, apenas *reagem* aos programas oficiais ao invés de *propor* suas próprias concepções sobre as metas e ações futuras que consideram mais adequadas.

O fato das organizações civis não terem desempenhado um papel significativo na formulação de planos é, em certa medida, resultado tanto do enorme papel desempenhado pela burocracia governamental quanto da fragilidade histórica da política partidária municipal. Há algo muito vergonhoso para a nossa sociedade na obrigatoriedade da "participação civil" organizada. Essa participação deveria ser a norma em uma democracia progressista. A formalização da exigência da participação civil é similar, em muitos aspectos, a demonstrações totalitárias de lealdade ao Estado por meio de desfiles civis.

Um grupo privado interessado em preparar uma proposta para o desenvolvimento de determinada comunidade será obrigado a realizar sua

13. Ver Seção 101(c) do Housing Act [Lei da Habitação] dos Estados Unidos, de 1949, conforme emenda.

própria pesquisa e análise sobre essa comunidade? A resposta dependeria da qualidade do trabalho elaborado pelo órgão público, trabalho que deveria ser de conhecimento público. Em alguns casos, o órgão público pode não ter levantado ou analisado aspectos que o grupo privado julgue importantes; ou o trabalho do órgão público pode conter tendências acentuadas inaceitáveis para o grupo privado. De qualquer forma, a proposta de um plano válido exigirá muita informação sobre as condições presentes e previstas para a comunidade. Haverá custos associados à coleta dessas informações, mesmo que sejam conseguidas no órgão público. O principal custo envolvido na preparação de um plano por uma agência privada seria, provavelmente, o emprego de um ou mais planejadores profissionais.

Quais organizações podem se engajar no processo de *planejamento pluralista?* O primeiro tipo que vem à mente são os partidos políticos; mas isso é claramente um pensamento audacioso. Há muito pouca evidência de que as organizações políticas locais tenham interesse, habilidade ou preocupação em estabelecer programas detalhados para suas comunidades. Nem toda a culpa, porém, deve ser atribuída aos políticos profissionais, uma vez que pouco ou nada foi exigido em gestão dos filiados a partidos políticos.

Apesar da irrealidade do desejo, o anseio por participação ativa dos partidos políticos no processo de planejamento é grande. Em uma situação ideal, os diretórios locais estabeleceriam plataformas políticas que conteriam planos diretores [*master plans*] para o crescimento do bairro e tanto

os partidos majoritários quanto os minoritários do poder legislativo usariam esses planos como base para avaliar propostas legislativas autônomas. Além disso, a administração local usaria seu órgão de planejamento para executar os planos propostos aos eleitores. Esse sonho não se tornará realidade por muito tempo. Nesse ínterim, outros grupos de interesse devem ser procurados para preencher o vazio causado pela atual incapacidade das organizações políticas.

O segundo conjunto de organizações que podem estar interessadas na elaboração de planos de desenvolvimento local são aquelas que representam grupos de interesses especiais, com definição prévia sobre a adequação de políticas públicas. Organizações como câmaras de comércio, conselhos imobiliários, organizações trabalhistas, grupos pró e anti direitos civis e conselhos anti-pobreza vêm à mente. Grupos dessa natureza muitas vezes desempenharam papéis no desenvolvimento de planos locais, mas em pouquíssimos casos propuseram seus próprios planos.

Deve-se reconhecer que há uma forte razão atuando contra o comprometimento com um plano por parte dessas organizações. Na verdade, é a mesma razão que limita, em parte, os interesses dos políticos e o potencial do planejamento em nossa sociedade. O compromisso expresso com um determinado plano pode dificultar que os grupos encontrem formas de acomodar seus vários interesses. Em outros termos, pode ser mais simples para profissionais, políticos ou lobistas fazerem negócios se não colocarem suas cartas sobre a mesa.

Existe um terceiro conjunto de organizações que podem ser consideradas como proponentes de planos e para o qual os comentários preliminares podem não se aplicar. São as associações de protesto *ad hoc* que podem se formar em oposição a alguma política proposta. Um exemplo desse tipo de grupo é uma associação de bairro formada para combater um plano de renovação, uma mudança de zoneamento ou a localização proposta para uma instalação pública. Essas organizações podem procurar desenvolver planos alternativos, planos que, se executados, sirvam melhor a seus interesses.

Do ponto de vista do planejamento efetivo e racional, pode ser desejável iniciar um planejamento pluralista através de organizações que atuem na escala da cidade, mas uma visão mais realista é de que ele começará no nível do bairro. Certas vantagens desse arranjo devem ser destacadas. Foi mencionada, anteriormente, a tensão na gestão entre forças centralizadoras e descentralizadoras. A disputa produzida pelo conflito entre órgão de planejamento central e a organização local pode, de fato, ser saudável, levando a uma definição mais clara das políticas de bem-estar e sua relação com os direitos dos indivíduos ou grupos minoritários.

Quem pagará pelo planejamento pluralista? Algumas organizações têm recursos para patrocinar o desenvolvimento de um plano. Muitos grupos não possuem meios. A dificuldade de uma associação relativamente carente que busca propor um plano pode ser análoga à do cliente necessitado em busca de assistência legal. Se a ideia do planejamento pluralista faz

sentido, então o apoio pode ser encontrado nas fundações ou no governo. No início, é mais provável que alguma fundação esteja disposta a experimentar o planejamento pluralista como forma de tornar o planejamento urbano mais eficaz e mais democrático. Ou o governo federal pode ver o planejamento pluralista, se realizado pelos conselhos locais de combate à pobreza, como uma maneira eficiente de gerar interesse local nos assuntos da comunidade.

O patrocínio federal do planejamento pluralista pode ser visto como a ferramenta mais eficaz para estimular o envolvimento dos cidadãos com o futuro de sua comunidade do que os modelos e programas atuais de participação civil. O apoio federal só poderia ser esperado se o planejamento pluralista fosse visto não como um meio de combater os planos de renovação, mas sim como um incentivo para que os órgão locais de renovação prepararem planos melhores.

A AGÊNCIA DE PLANEJAMENTO ESTATAL

Um problema importante para a efetiva prática do planejamento democrático é a permanência de uma instituição residual e sem responsabilidade, a comissão [independente] de planejamento. Se for acordado que a definição de políticas gerais e de políticas de implementação são questões que afetam o interesse público e que questões de interesse público devem ser decididas de acordo com práticas democráticas de tomada de decisão, então é realmente difícil encontrar razões convincentes para continuar a

permitir que comissões independentes tomem decisões sobre planejamento. Numa fase anterior do planejamento, os argumentos contundentes de John T. Howard (1951) e colegas em apoio às comissões podem ter sido persuasivos. Mas atualmente, faz mais de uma década desde que Howard se defendeu contra a posição de Robert Walker (1950), sustentando o planejamento como uma função de equipe subordinada ao prefeito. Com a influência crescente das decisões de planejamento sobre as vidas dos cidadãos, a proposta de Walker passa ter grande urgência.[14]

Além de questões importantes sobre a competência das agências independentes, não submetidas ao controle público, na definição da política pública, o fracasso da atribuição das decisões de planejamento nas autoridades eleitas enfraqueceu a capacidade dos planejadores profissionais na efetivação de suas propostas. Separar o planejamento da política local tornou difícil para as comissões independentes conseguirem apoio político decisivo. As comissões não são responsáveis diretas pelos eleitores

14. Walker (1950) tirou as seguintes conclusões de seu exame do planejamento e das comissões de planejamento. "Outra conclusão a ser tirada da composição existente dos conselhos de planejamento urbano é que eles não são representativos da população como um todo" (p. 153). "Em resumo, o autor é da opinião de que a alegação de que as comissões de planejamento são mais objetivas do que as autoridades eleitas deve ser rejeitada." (p. 155). "De suas observações, o autor acha legitimo dizer que muito raramente a maioria de qualquer comissão tem um entendimento global dos propósitos e ramificações do planejamento." (p. 157). "Em resumo, então, constatou-se que o membro médio da comissão não compreende o planejamento nem está particularmente interessado, mesmo no âmbito do planejamento físico-esacial habitual." (p. 158). "No entanto, considerando a comissão de planejamento atualmente, somos forçados a concluir que, apesar de alguns exemplos de operações bem-sucedidas, o conselho não remunerado não está se mostrando satisfatório como uma agência de planejamento." (p. 165). "Acredita-se que a linha de desenvolvimento mais eficaz para o futuro seria a substituição dessas comissões por um departamento ou agência vinculado ao gabinete do prefeito ou administrador da cidade. Este departamento pode ser dirigido por um conselho ou por um único diretor, mas os membros ou o diretor, em ambos os casos, ocupariam o cargo por escolha do executivo, da mesma forma que outros chefes de departamento. " (p. 177).

e, por outro lado, na melhor das hipóteses, o eleitorado é normalmente indiferente às comissões de planejamento.

Durante a última década, em muitas cidades, o poder de modificar o desenvolvimento local escapou das mãos das comissões de planejamento urbano, supondo que elas já o tenham possuído, e foi transferido para coordenadores de projeto. Isso enfraqueceu o planejador profissional. Talvez, inconscientemente, os planejadores tenham contribuído para isso com sua recusa a assumir uma ação coordenada de oposição à perpetuação das comissões.

Comissões de planejamento são produtos do movimento de reforma conservadora do início deste século. O movimento era essencialmente anti-populista e pró-aristocracia. A política era vista como um negócio sujo. As comissões são vestígios de um passado não tão distante, quando se acreditava que se os homens de boa vontade discutissem um problema exaustivamente certamente a solução ideal era iminente. Sabemos hoje, e talvez sempre se soube, que não há soluções ideais. A política adequada é aquela que a unidade decisória declara ser adequada.

Comissões de planejamento não são responsáveis pelo distrito eleitoral. Os membros das comissões, com exceção de seu presidente, raramente são conhecidos do público. Em geral, seus membros não conseguem expor suas opiniões pessoais sobre política e preferem diluí-las na decisão do grupo. Se os membros possuem opiniões coincidentes e dissidentes,

então as comissões poderiam, ao menos, estimular o pensamento sobre questões de planejamento. É difícil compreender por que essa forma aristocrática e antidemocrática de tomada de decisão deveria continuar. A função do planejamento público deveria ser realizada no escritório executivo ou legislativo e, talvez, em ambos. Tem havido alguma dúvida sobre qual desses setores do governo forneceria o melhor lugar, mas há muitas razões para acreditar que ambos os setores seriam mais conscientes das questões de planejamento se fossem informados por suas próprias equipes de planejamento. Para levar adiante essa divisão, seria aconselhável estabelecer equipes de planejamento para minorias e maiorias no poder legislativo.

Na raiz da minha última sugestão está a crença de que há, ou deveria haver, um modo republicano e democrata de enxergar o desenvolvimento urbano; deveriam haver planos conservadores e liberais, planos para apoiar o mercado privado e planos para apoiar um maior controle governamental. Existem muitos caminhos possíveis para uma comunidade percorrer e planos variados deveriam mostrá-los. Faz-se necessária a explanação dos vários futuros alternativos apresentados por aqueles que simpatizam com a construção de cada um deles. Como indicado anteriormente, tais alternativas não são apresentadas ao público atualmente. Esses poucos relatórios que incluem futuros alternativos não falam sobre os interesses do cidadão comum. Estão cheios de termos técnicos e apresentam alternativas fictícias. Esses planos representaram alternativas técnicas de uso da terra, em vez de alternativas com valores sociais, econômicos ou

políticos. Tanto os planos tecnocráticos tradicionais quanto os novos, que apresentam alternativas técnicas, limitaram a visibilidade pública das condições futuras que poderiam ser alcançadas. Em vez de despertar o debate político saudável, como planos integrados e abrangentes poderiam, esses planos esvaziaram o interesse público.

A comissão de planejamento independente e a prática do plano tecnocrático certamente não devem coexistir. Individualmente, exploram a possibilidade de um debate político progressista; em combinação, tornaram-no ainda mais difícil. Mas quando é incluído outro conceito antigo de planejamento urbano, esse debate torna-se praticamente impossível. A terceira noção ultrapassada dessa trindade é de que o planejamento urbano deveria se concentrar apenas nos aspectos físicos do desenvolvimento urbano.

UMA DEFINIÇÃO INCLUSIVA DA COMPETÊNCIA DO PLANEJAMENTO

A visão que equipara o planejamento físico-espacial ao planejamento urbano é míope. Pode ter havido alguma explicação histórica, mas está claramente fora de lugar num momento onde é necessário integrar conhecimento e técnica para enfrentar de maneira eficaz os incontáveis problemas que afligem a população urbana.

A preocupação histórica da profissão de planejamento urbano com o ambiente físico distorceu a capacidade de entender as estruturas físicas

e fundiárias como algo a serviço daqueles que as utilizam.[15] Relações e condições físico-espaciais não têm significado ou qualidade para além do modo como atendem seus usuários. Mas isso é esquecido toda vez que uma condição físico-espacial é descrita como boa ou má, sem relação com um grupo específico de usuários. Alta densidade, baixa densidade, cinturões verdes, uso misto, criação de clusters, polos empresariais centralizados ou descentralizados não são, per se, nem bons nem ruins. Descrevem relações ou condições físicas, porém assumem valor apenas quando vistos em termos de seus efeitos sociais, econômicos, psicológicos, fisiológicos ou estéticos sobre usuários diversos.

A experiência profissional com renovação urbana da última década mostrou o alto custo do interesse exclusivo com as condições físico-espaciais.

---

15. Um estudo excelente e completo da tendência resultante da dependência de critérios físico-espaciais ou de uso do solo aparece em David Farbman, A Description, Analysis and Critique of the Master Plan, um estudo mimeografado, não publicado, preparado para o Institute for Urban Studies da Universidade da Pensilvânia, 1959-1960. Depois de estudar mais de 100 planos diretores, Farbman escreveu:
"Como resultado da orientação predominantemente físico-espacial da profissão de planejamento, muitos planejadores viraram vítimas de um mal-estar que eu chamaria de "Tendência Físico-espacial". Essa tendência físico-espacial não é a orientação físico-espacial do planejador em si, mas sim o resultado disso. (...)
"A tendência físico-espacial é uma atitude da parte do planejador que o leva a conceber os princípios e técnicas de sua profissão como fatores-chave para determinar as recomendações específicas a serem incorporadas em seus planos. (...)
"O planejador de tendência físico-espacial planeja com a hipótese (convicção) de que os problemas físico-espaciais de uma cidade podem ser resolvidos dentro da estrutura de aspirações físicas; em outras palavras, que problemas físico-espaciais podem ser adequadamente definidos, resolvidos e solucionados de acordo com critérios e conhecimentos físico-espaciais. A tendência físico-espacial produz tanto uma incapacidade quanto uma falta de vontade por parte do planejador de "seguir" as recomendações físico-espaciais do plano, isolar, examinar ou discutir outros princípios elementares ...
"(...) Há espaço, então, no elaborar o plano, para princípios físico-espaciais, e.g., teorias de inter-relações estruturais do espaço físico; mas isso é apenas uma parte da história, pois os impactos estruturais do plano são apenas uma parte do impacto total. Esse impacto total deve ser concebido como uma rede de causas e efeitos físico-espaciais, econômicos e sociais ". (pp. 22-26).

Constatou-se que a alocação de fundos para a remoção de flagelos físicos não necessariamente melhora a condição física geral de um bairro e pode gerar repercussões sociais extremas que prejudicam seriamente instituições sociais e econômicas. Outro exemplo das deficiências do viés físico-espacial é a suposição dos planejadores urbanos de que podem lidar com o orçamento financeiro como se os atributos físico-espaciais de uma estrutura/instalação pudessem ser compreendidos à parte da filosofia e da prática dos serviços oferecidos em seu interior. Essa suposição é uma questão aberta a questionamentos. O tamanho, a forma e a localização de uma estrutura/instalação têm grande interação com o propósito da atividade que essa estrutura/instalação abriga. Exemplos explícitos podem ser vistos na educação pública e na provisão de moradias de baixo custo. As consequências raciais e socioeconômicas de "decisões físico-espacial", como a localização de escolas e projetos habitacionais, foram enormes, mas os planejadores urbanos, embora reconhecendo a existência de tais consequências, não buscaram capacitar-se para entender os problemas socioeconômicos, suas causas ou soluções.

O escopo limitado da profissão de planejador urbano tendeu a influenciar fortemente muitas das recomendações no sentido de perpetuação das práticas sociais e econômicas existentes. Aqui não estou me opondo aos resultados, mas à maneira como eles são desenvolvidos. A ignorância relativa dos métodos sociais e econômicos de análise fez com que os planejadores propusessem soluções sem conhecimento suficiente dos custos e benefícios das propostas para diferentes setores da população.

Grandes gastos foram feitos em estudos para planejamento das necessidades de transporte regional, por exemplo, mas esses estudos foram conduzidos de forma a sugerir que classes sociais e econômicas diferentes da população não possuíam necessidades e habilidades diferentes a serem atendidas. No campo da habitação, para dar outro exemplo, os planejadores têm hesitado em questionar as consequências da localização de moradias públicas de interesse social em áreas precárias.[16] No campo do desenvolvimento industrial, os planejadores raramente examinaram os tipos de trabalho que a comunidade necessitava; assumiu-se que um trabalho era tão útil quanto qualquer outro. Mas esse pode não ser o caso onde um setor significativo da população tem dificuldade em conseguir emprego.

"Quem recebe o quê, quando, onde, por que e como" são as questões políticas básicas que precisam ser levantadas sobre cada alocação de recursos públicos. As perguntas não podem ser respondidas adequadamente se os critérios de uso da terra forem os únicos ou principais critérios de julgamento.

A necessidade em ver um elemento do desenvolvimento urbano, o uso da terra, em perspectiva ampla, aplica-se igualmente a todos os outros elementos, como saúde, bem-estar e recreação. A gestão pública de uma cidade requer um plano adequado para seu futuro. E este plano perde seu

16. NT: O autor utiliza o termo *slum*, que em português pode abarcar grande variedade de áreas precárias, como favelas, cortiços, loteamentos irregulares e assentamentos precários em geral.

princípio orientador e sua base racional na medida em que deixa de lidar com o todo que diz respeito à comunidade.

As implicações das ponderações anteriores para a prática do planejamento urbano são as destacadas a seguir. Primeiro, a legislação que regula o planejamento estatal deve ser alterada para permitir que os departamentos de planejamento estudem e preparem planos para qualquer área de interesse público. Em segundo lugar, a educação para o planejamento deve ser reorientada de modo a fornecer instrumentos de especialização em diferentes ações do planejamento público, com uma base voltada para o processo de planejamento. Terceiro, a associação profissional de planejadores deve ampliar seu escopo de modo a não excluir planejadores urbanos não especializados em planejamento físico-espacial.

Um ano atrás, na convenção da AIP [*American Institute of Planners* – Instituto Norte-americano de Planejadores], sugeriu-se que o Estatuto da AIP fosse revisto para permitir que o planejamento urbano ampliasse seu escopo para todos os assuntos de interesse público (Davidoff, 1967). Membros do Instituto, de acordo com essa proposta, deveriam procurar apoia-la tanto a nível local quanto nacional. Atualmente, o Estatuto declara que *a* "esfera particular de atividade [do Instituto] deverá ser o planejamento do desenvolvimento unificado de comunidades urbanas e seus arredores e dos estados, regiões e da nação como *expressas através da determinação do desenho integrado da terra, da ocupação da terra e da regulamentação desse uso.*" (AIP 1965, p. 8)

É hora da AIP excluir as palavras em itálico de seu Estatuto. O planejador limitado a tais preocupações não é um planejador urbano, ele é um planejador fundiário ou um planejador físico-espacial. Uma cidade é o seu povo, suas práticas e suas instituições políticas, sociais, culturais e econômicas, além de outras coisas. O planejador urbano deve compreender e lidar com todos esses fatores.[17]

O novo planejador urbano estará preocupado com o planejamento físico-espacial, o planejamento econômico e o planejamento social. O escopo de seu trabalho não será mais amplo do que o atualmente exigido de um prefeito ou vereador municipal. Assim, não podemos argumentar contra o exercício do planejamento ampliado com a justificativa de que é grande demais para ser operado. O prefeito precisa de ajuda; em particular, precisa da assistência de um planejador, um planejador treinado para examinar necessidades e aspirações sob perspectivas de curto e de longo prazo. Ao observar os primeiros estágios de desenvolvimento dos Programas de Ação Comunitária [*Community Action Programs*[18]], é evidente que nossas cidades precisam desesperadamente do tipo de assistência que planejadores treinados podem oferecer. Nossas cidades exigem, para seus programas sociais e econômicos, o tipo de pensamento

17. NT: No caso brasileiro, poderíamos afirmar também que "O planejador urbano e o urbanista devem compreender e lidar com todos esses fatores."

18. NT: O C*ommunity Action Program*, de 1964, foi criado nos Estados Unidos como uma das ações do Economic Opportunity Act (Lei de Oportunidade Econômica), que tinha como objetivo a eliminação da pobreza a partir da ideia de empoderamento da população de baixa renda, em especial a partir de ações localizadas em comunidades e bairros específicos.

e informação de longo alcance que foram antecipados pelo campo do planejamento físico-espacial. Os recursos potenciais devem ser examinados e as prioridades definidas.

O que eu acabei de propor não implica o término do planejamento físico-espacial, mas significa que o planejamento físico-espacial deve ser visto como parte do planejamento urbano. Desembaraçado das limitações a seu trabalho, o planejador urbano será capaz de somar sua *expertise* à tarefa de coordenar os serviços e uso de verbas, e ao trabalho de relacionar os efeitos de cada programa municipal sobre os outros e sobre os recursos sociais, políticos e econômicos da comunidade.

Um escopo ampliado que atinja todos os assuntos de interesse público tornará o planejamento não apenas uma ferramenta administrativa mais eficaz para o governo local, mas também aproximará a prática de planejamento das questões de interesse real dos cidadãos. Um sistema de planejamento urbano pluralista provavelmente tem uma chance muito maior de sucesso operacional, onde o foco são questões sociais e econômicas atuais, ao invés de assuntos esotéricos relacionados a normas físico-espaciais.

A EDUCAÇÃO DOS PLANEJADORES

A ampliação do escopo do planejamento de forma a incluir todas as áreas de interesse do governo sugere que os planejadores urbanos devem possuir um amplo conhecimento da estrutura e das forças que afetam o

desenvolvimento urbano. No geral, isso seria verdade. Mas atualmente muitos planejadores urbanos são especialistas em apenas uma ou mais das funções do governo municipal. Expandir o escopo do planejamento exige que novos planejadores se especializem em um ou mais dos novos serviços necessários.

Um objetivo primordial do planejamento urbano é a coordenação de várias funções distintas. Essa coordenação exige profissionais com conhecimento geral dos muitos elementos que compõem a comunidade urbana. Educar um profissional para desempenhar o papel de coordenador é um trabalho difícil, que não é plenamente atendido pela tradição atual de dois anos de estudos de pós-graduação.[19] O treinamento de planejadores urbanos com as habilidades defendidas neste artigo pode exigir tanto estudos de pós-graduação mais longos quanto o desenvolvimento de um programa de graduação em artes liberais que ofereça uma oportunidade de compreensão holística das condições urbanas e técnicas de análise e resolução de problemas urbanos.

A prática do planejamento pluralista requer educar planejadores que possam se engajar como defensores profissionais no trabalho contencioso de modelar políticas sociais. A pessoa com essa capacidade seria alguém profundamente comprometido com o processo de planejamento e com

19. NT: No Brasil, a graduação em planejamento urbano esteve historicamente atrelada à formação em Arquitetura e Urbanismo. Ver Capítulo 1 "Planejamento, um campo em busca de um domínio" para uma análise detalhada sobre o campo do Planejamento Urbano no Brasil.

ideias próprias relevantes. Reconhecendo que os compromissos ideológicos separarão os planejadores, há uma tremenda necessidade de formar profissionais competentes para expressar seus objetivos sociais.

Os grandes avanços nas habilidades analíticas demonstrados na recente edição de maio deste Journal, dedicada a técnicas de simulação de processos de crescimento urbano, pressagiam uma época em que os planejadores e a comunidade estarão mais capacitados para prever as consequências das ações propostas. Mas esses avanços terão pouco proveito social se as próprias propostas não forem substantivas. O pensamento contemporâneo dos planejadores sobre a natureza do homem na sociedade é, em geral, mundano, desinteressante ou capcioso. Quando solicitado a indicar aos estudantes planejadores com senso apurado de história e filosofia a respeito da condição do homem no mundo urbano, é difícil achar um nome. Às vezes, Goodman ou Mumford podem ser mencionados. Mas os planejadores raramente vão além do reconhecimento da qualidade do espaço verde e da solidez da proximidade das atividades interligadas. Nós lidamos com os problemas do homem alienado, com uma recomendação para reduzir o tempo de deslocamento até o trabalho.

CONCLUSÃO

A comunidade urbana é um sistema composto de elementos inter-relacionados, mas pouco se sabe sobre como os elementos se relacionam, irão ou deverão se inter-relacionar. O tipo de conhecimento exigido do novo planejador urbano integral exige que a profissão do planejador agregue grupos de profissionais devidamente treinados em filosofia contemporânea, trabalho social, direito, ciências sociais e design cívico. Nem todo planejador deve ter conhecimento de todas essas áreas, mas cada planejador deve ter um profundo conhecimento de uma ou mais dessas áreas e deve ser capaz de dar expressão persuasiva ao seu entendimento.

Como profissão encarregada de tornar a vida urbana mais bela, excitante e criativa, e mais justa tivemos pouco a dizer. Nossa tarefa é treinar uma nova geração de planejadores que deve ir além de nós em sua capacidade de prescrever a futura vida urbana.

Nota do Autor:

O autor deseja agradecer Melvin H. Webber por suas críticas perspicazes e Linda Davidoff por suas várias sugestões úteis e por sua análise do planejamento de defesa. Reconhecimento especial é feito pelas visões sociais incisivas e brilhantes oferecidos pelo eminente estudioso e praticante do direito, Michael Brodie, do Philadelphia Bar.

REFERÊNCIAS

AIP (1965). Constitution of AIP, Article I1 "Purposes," in AIP Handbook & Roster-1965.

Dahl, Robert & Lindblom, Charles (1953). Politics, Economics, and Welfare. Nova york: Harper and Brothers, 1953.

Davidoff, Paul (1964). The Role of the City Planner in Social Planning, Proceedings of the 1964 Annual Conference. American Institute of Planners. Washington: The Institute, pp. 125- 131.

Davidoff, Paul & Reiner, Thomas (1962). A Choice Theory of Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, XXVIII, maio 1962, pp. 103-115.

Harris, Britton (1960). Plan or Projection, *Journal of the American Institute of Planners,* XXVI, novembro 1960, pp. 265-272.

Howard, John T. (1951). "In Defense of Planning Commissions" *Journal of the American Institute of Planners,* XVII, primavera 1951, pp. 89-94.

National Capital Planning Commission (1961), *The Nation's Capital; a Policies Plan for the Year* 2000. Washington: The Commission.

Thabit, Walter (1961). An Alternate Plan for Cooper Square. Nova York: Walter Thabit.

Walker, Robert (1950). The Planning Function in Urban Government: Second Edition. Chicago: University of Chicago Press.

SOBRE AUTORAS E AUTORES

CAMILA D'OTTAVIANO

Arquiteta e Urbanista graduada pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - FAUUSP (1994). Mestre em Estruturas Ambientais Urbanas (2002) e doutora em HABITAT/Arquitetura e Urbanismo (2008) pela FAUUSP. Realizou estágio de Pós-doutorado no *Department of Urban Planning no Luskin Institute - University of California Los Angeles*, UCLA (2017-2018). Docente do Grupo de Metodologia da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. É pesquisadora do Observatório das Metrópoles (desde 2004), onde coordenada a pesquisa Direito à Cidade e Habitação. Tem coordenado e participado de projetos de Extensão Universitária desde 2006. Diretora da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional-ANPUR nas gestões 2015-2017 e 2019-2021.

SARA RAQUEL FERNANDES QUEIROZ DE MEDEIROS

Graduada em Geografia (2002), mestrado em Ciências Sociais (2007) e doutorado em Arquitetura e Urbanismo (2015), pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Estágio de doutorado no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (2014). Professora do curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas (2016-) e do Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais (2017 -). Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Líder do grupo de pesquisa Estúdio Conceito. Foi Coordenadora Adjunta do

XVIII ENANPUR - Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. É Secretária Executiva da ANPUR - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.

ANA CRISTINA FERNANDES

Ana Cristina Fernandes é doutora em geografia pela University of Sussex, Inglaterra, professora titular do Depto. de Ciências Geográficas da Universidade Federal de Pernambuco, onde orienta jovens pesquisadores e coordena o Grupo de Pesquisa em Inovação, Tecnologia e Território (GRITT). Bolsista do CNPq com interesse em geografia da inovação, desenvolveu o conceito de sistema territorial de inovação investigando nexos entre progresso técnico, produção de desigualdades socioespaciais e espacialidade de políticas de ciência, tecnologia e inovação no capitalismo periférico. Atuou na Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação de Pernambuco e na Diretoria de Inovação da UFPE, na coordenação da formulação da Estratégia de CT&I de Pernambuco e na criação da Coordenação de Articulação e Promoção de Parcerias Estratégicas, respectivamente. Publica em revistas especializadas brasileiras e internacionais, é membro do Comitê Editorial da Revista Brasileira de Inovação e foi editora da Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais.

ANA FERNANDES

Professora titular da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, tem graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo e doutorado em *Aménagement et Environnement pela Université de Paris XII* (Paris-Val-de-Marne). Realizou pós-doutorado na C*olumbia University* e na *École d'Architecture Paris-Malaquais*. Foi diretora da Faculdade de Arquitetura da UFBa e coordenadora de seu programa de Pós-Graduação. Presidiu a ANPUR e participou de diversos conselhos, inclusive o da Cidades. Coordena o grupo de pesquisa Lugar Comum (PPGAU-FAUFBA/CNPQ), integra cooperação com diferentes universidades do exterior e tem como principais áreas de ensino e pesquisa: História e Memória da Cidade e do Urbanismo; Produção da Cidade, Espaços Públicos, Espaços Comuns; Política e Direito à Cidade.

CARLOS ALBERTO TOVAR TORRES

Arquitecto y Magister en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia. Doctor en Arquitectura y Ciudad de la Universidad de Valladolid (España) y Doctor en Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela. Líder Grupo de Investigación: "Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad" e Investigador Sénior (IS) MinCiencias. Profesor Asociado adscrito a la Escuela de Arquitectura y Urbanismo y el Instituto de Investigaciones en Hábitat, Ciudad & Territorio de la Universidad Nacional de Colombia. Editor Revista Indexada BITÁCORA

Urbano-Territorial. Ha participado en diferentes congresos, seminarios y eventos internacionales, ha sido profesor invitado en múltiples universidades y cuenta con una amplia producción escrita. Ha participado en múltiples proyectos de investigación, extensión solidaria y consultaría en áreas relacionadas con la arquitectura, el hábitat, la vivienda, la planeación, la participación, las problemática urbanas y el territorio desde la Universidad Nacional de Colombia con comunidades, la Alcaldía Mayor de Bogotá, Ong,s y firmas privadas.

EDUARDO A. C. NOBRE

Professor Associado do Grupo de Disciplinas de Planejamento Urbano e Regional do Departamento de Projeto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP). Graduado (1989), Doutor (2000) e Livre-Docente (2018) em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, Mestre em Desenho Urbano pela Oxford Brookes University, Inglaterra (1994), com pós-doutorado no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ)(2016). Na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) foi diretor (Gestão 2013-2015), presidente (Gestão 2017-2019) e representa a associação desde 2017 na *Global Planning Education Association Network* (GPEAN), onde é presidente do Conselho Deliberativo(2019-2021) e coordenador da Comitê Organizador do Congresso Mundial das Escolas de Planejamento de 2022 (*World Planning Schools Congress 2022*).

ESTER LIMONAD

Professora Titular da Universidade Federal Fluminense, Departamento de Geografia. Laureada com o III Prêmio Milton Santos da ANPUR (2007). Cátedra Rui Barbosa em Estudos Brasileiros (Universidade de Leiden, 2014, 2018). Pós-Doutorado em Geografia Humana (*Universidad de Barcelona,* 2006). Professora Visitante (Universidad Nacional de Colombia, Medellin, 2012). Doutorado em Arquitetura e Urbanismo (USP, 1996), Mestre em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ, 1984). Presidente da ANPUR (12/2011 • 07/2013). Representante da ANPUR junto ao *Global Planning Education Network* (GPEAN, 2011/13)., Coordenadora do Grupo Cidade, Espaço e Lugar (GECEL-CNPq), Consultora Ad Hoc de várias instituições de fomento e de diversos periódicos científicos Membro do comitê editorial de periódicos científicos. Organizadora de diversos eventos na área de Geografia e de Planejamento. Autora de livros e artigos publicados em periódicos científicos nacionais e internacionais. Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Geografia (2002/04; 2008/10). Orientadora de Doutorado e Mestrado. Bolsista 1C de Produtividade do CNPq.

GERALDO MAGELA COSTA

Graduação em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal de Minas Gerais (1969), mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1975) e doutorado pela *London School of Economics and Political Science, Department of Geography* (1984).

Pós-doutorado na *University of California at Berkeley* no período agosto de 1997 a julho de 1998. Editor Responsável da Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais no período de outubro de 2007 a maio de 2010. Secretário Geral e depois Presidente da ANPUR na gestão 2015–2017. Coordenador da dimensão institucionalidade no processo de planejamento metropolitano para a RMBH, realizado pela UFMG no período 2009 – 2019. Pesquisador nos campos da produção do espaço e do planejamento urbano e regional. Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq (1C).

GHIULIA CABRAL MARTINS

Graduada em Ciências Socioambientais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG, 2021) e mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia (Instituto de Geociências/IGC-UFMG). Desde 2017 tem se envolvido em ações de ensino, pesquisa e extensão ligadas à agricultura urbana e agroecologia. Integrante do Grupo AUÊ! - Estudos em Agricultura Urbana (IGC-UFMG) e do Núcleo de Estudos em Agroecologia e Produção Orgânica da UFMG (NEA-UFMG). Tem interesse nas áreas de Comunicação Popular, Agricultura Urbana, Agroecologia, Movimentos e Organizações Sociais, Construção Social de Mercados, Economia Popular e Solidária, Juventudes, entre outros temas relacionados à agricultura.

HELOISA SOARES DE MOURA COSTA

Arquiteta (UFRJ, 1976), Urbanista (UFMG, 1977), mestre em Planejamento Urbano (*Architectural Association*, 1983), doutora em Demografia (UFMG, 1995) com pós-doutorado na Universidade da Califórnia/Berkeley (1997/8). Professora Titular do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da UFMG. Pesquisadora do CNPq. Desenvolve atividades de ensino, pesquisa, extensão e orientação nas áreas de estudos urbanos e ambientais, ecologia política, agricultura urbana e políticas públicas. Editora da Revista da UFMG. Presidente da ANPUR (2003–2005) e coordenadora do GT População, Espaço e Meio Ambiente da ABEP (2000–2002). Coordenadora Territorial do processo de planejamento para a Região Metropolitana de Belo Horizonte (2009-2019). Coordenadora do Grupo AUÊ! - Estudos em Agricultura Urbana (IGC-UFMG) desde 2015.

MARCO AURELIO COSTA

Economista (UFMG), Mestre e Doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), com pós-doutorado na Universidade Autônoma de Barcelona. É Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), onde exerceu o cargo de Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais e responde pela Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano. Coordena o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em Políticas

Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT) e os projetos Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Ipea/PNUD/FJP), Governança Metropolitana no Brasil (Rede Ipea) e Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras (Rede Ipea) e o Apoio à Formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Regional. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional e na avaliação de políticas públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento e gestão territorial, gestão e governança urbana e metropolitana, desenvolvimento socioespacial, governança territorial e avaliação de políticas públicas. Possui ainda experiência em produção editorial e em coordenação de equipes de pesquisa.

MARIA DO LIVRAMENTO MIRANDA CLEMENTINO

Doutora em Ciência Econômica (UNICAMP). Pós-doutorado na *Université Lumière*, Lyon2. Mestra em Sociologia (UNICAMP). Graduada em Ciências Econômicas e em Ciências Sociais (UFRN) . Atualmente, é professora titular da UFRN. Tem experiência na área de Políticas Públicas, com ênfase em Desenvolvimento Regional e Urbano, atuando principalmente nos seguintes temas: espaço urbano, desenvolvimento urbano, região metropolitana, cidade e planejamento urbano. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como coordenadora no Observatório das Metrópoles - Núcleo Natal.

RAINER RANDOLPH

Dr. rer. pol. pela Faculdade de Ciências Econômicas e Sociais da Universidade *Erlangen-Nuremberg (Friedrich-Alexander)* da Alemanha; Professor Titular aposentado da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Professor Colaborador Voluntário no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ); docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do IPPUR; Editor Chefe da Revista Política e Planejamento Regional desde 2014 (ISSN 2358-4556); foi Diretor do IPPUR/UFRJ, Coordenador da área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia da CAPES; Diretor da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR); Coordenador da Comissão Organizadora do *IV World Planning Schools Congress* (WPSC) em 2016 na UFRJ/Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Política e planejamento regional, metodologia e análise do desenvolvimento regional, teorias e métodos de planejamento e gestão pública, análise de formas radicais, insurgentes e subversivos de planejamento.

VICTOR GABRIEL DE SOUZA LIMA ALENCAR

Arquiteto Urbanista (UFMG, 2018) e mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia (Instituto de Geociências/IGC-UFMG), bolsista CNPq/Brasil. Desde 2015 tem se inserido em ações de ensino, pesquisa e extensão relacionadas à agroecologia em contextos metropolitanos.

Integrante do Grupo AUÊ! - Estudos em Agricultura Urbana (IGC-UFMG) e do Núcleo de Estudos em Agroecologia e Produção Orgânica da UFMG (NEA-UFMG). Temas de pesquisa e interesse: agroecologia, agricultura urbana, agricultura familiar, terra e território, relações campo-cidade/rural-urbano, planejamento urbano e regional, políticas públicas, organizações sociais e populares, dentre outros temas e campos do conhecimento relacionados à agricultura na contemporaneidade.

miolo polen soft 70g/m2

capa F-Card 240 g/m2

corpo texto Crimson Text

títulos Barlow Condensed

outras informações Fira Sans

impressão Seção Técnica de Produção Editorial - STPROED (LPG)

ANPUR . 2021