



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Planejamento, Assessoria Popular e Conflitos Territoriais:

crítica da prática para uma prática crítica

RESUMO GERAL

Desde os anos 1970, experiências nacionais e internacionais de assessoria técnica e de planejamento popular acionadas como repertório de ação política em conflitos territoriais têm gerado espaços de interpelação das formas tradicionais de se planejar o território. A diversidade dos contextos de conflito, dos sujeitos envolvidos, das práticas, metodologias e resultados é objeto de estudo de redes e grupos de pesquisa que refletem sobre experiências de planejamento e assessoria popular em contexto de conflitos, enunciando possibilidades de alargamento do campo do planejamento territorial

Essas práticas, em contexto de conflito, interferem em processos de produção social do espaço urbano e rural e têm colocado desafios para o Estado, as corporações, os grandes proprietários fundiários e os agentes do planejamento tradicional ao encarar tensões com coletivos, comunidades ou movimentos sociais contrários à violação de direitos e em busca do acesso à cidade e à terra. Comunidades, assessores técnicos e planejadores constroem alianças e se constituem como novos sujeitos sociais de planejamento e formulação de estudos, planos populares, cartografias sociais, formas coletivas de organização territorial, tecnologias sociais de moradia, de saneamento ambiental, de mobilidade e de trabalho, produção e renda. Tais iniciativas contestam, informam e/ou são incorporadas em ações de Estado, a partir de processos contraditórios, produzindo legislações, programas e projetos que reagem ou se apropriam dos conhecimentos técnicos e tecnológicos e saberes populares produzidos nestes contextos. No Brasil, a Lei Federal de Assistência Técnica (11.188/2008) e os diversos programas públicos de autogestão habitacional e de regularização fundiária são exemplos que ilustram esse processo.

Além disso, o campo do planejamento urbano e regional no Brasil, desde os anos 1980, vem sendo tensionado por pressões da sociedade organizada. Como resultado, houve avanços institucionais expressos em marcos legais (capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade, Estatuto da Metrópole, Planos Nacionais de Mobilidade Urbana, Saneamento Ambiental, etc.), arranjos e estruturas administrativas (sistemas de conselhos e órgãos colegiados e o extinto Ministério das Cidades, por exemplo), além de processos de planejamento participativo desenvolvidos em múltiplos âmbitos públicos. As críticas a esse paradigma, porém, revelam os limites de sua efetividade: a despeito dos avanços na formulação de políticas,

as condições de vida urbana pouco se alteraram, permanecendo vigentes as situações precárias de moradia, a insegurança na posse, as dificuldades de acesso às infraestruturas e serviços urbanos, como transporte e saneamento e a intensificação de processos de degradação ambiental. Nesse contexto, também podem ser observadas as novidades advindas da sofisticação dos modelos expropriantes e da discursividade produzida para a normalização da violência das desterritorializações forçadas e das precárias condições de vida impingidas pela força das financeirizações e das reconcentrações de terra. Para alterar esse quadro, desenvolvem-se conflitos territoriais e repertórios de ação que permitem a reinterpretação e o reposicionamento do planejamento, acionado como recurso de grupos populares.

Sustenta-se que a análise dessas experiências confere possibilidades de alargamento do campo do planejamento territorial a partir da premissa de que o planejamento não é atividade exclusiva do Estado, reconhecendo como legítimas as alianças populares em torno de reivindicações, protestos, propostas e planificações diversas que, ao mesmo tempo, denunciam potenciais violências de Estado, mas também reivindicam uma maior institucionalidade capaz de prover a universalidade a direitos muitas vezes já garantidos em nossos marcos institucionais e legais.

A partir de pesquisa já em desenvolvimento pelo grupo proponente, inúmeras são as experiências já identificadas em todo o território nacional como planos populares, emergenciais, insurgentes, urbanísticos comunitários, que conformam um recente, mas já diversificado repertório de incidência contra obras remocionistas, de contestação da violência de Estado, de reparação de danos, de luta por direitos, de busca pela regularização e a segurança na posse e de manutenção de garantias já conquistadas. Essas experiências se organizam em torno de um campo de planejamento popular, que tem correspondência com o repertório de movimentos sociais internacionais e na prática de planejamento comunitário e suas diversas nomeações listadas na literatura internacional. Nem sempre exitosas, essas articulações questionam ações estatais ou de agentes sociais privados mais poderosos, o que lhes impõe desafios muito diversos. São estes desafios, objeto de interesse desta pesquisa organizada para o entendimento das variadas formas de incidência do planejamento popular sobre a ação estatal em geral e sobre políticas urbanas e territoriais em particular. Mais do que compreender se as ações reivindicatórias de comunidades lograram ou não alterar o curso dos processos que enfrentam, aqui, pretende-se entender as fricções que se estabelecem, os desafios que se colocam, quando direitos de comunidades são confrontados.

Nessa sessão livre, a partir dos resultados parciais da pesquisa, são propostas reflexões que procuram desafiar o campo, assim como teorizações produzidas sobre planejamento comunitário, insurgente e radical, em outros contextos, produzindo conhecimento novo sobre tema já explorado na literatura internacional (especialmente divulgada em língua inglesa) e que carece de mais profunda análise, sistematização, teorização e divulgação sobre os sentidos do repertório de planos populares e seus rebatimentos sobre a ação estatal. Guardadas as semelhanças com experiências de planejamento insurgente, advocatício, comunitário, contra-hegemônico narradas pela academia internacional, o que tem se desenvolvido no Brasil é a criação de espaços de incidência política, de contestação e reivindicação que guardam especificidades na inventividade política e merecem ganhar o status sociológico, compreensão política, conceituação e teorização correspondentes

aos contextos em que estas práticas se desenvolvem. Se por um lado há paralelos com experiências internacionais, por outro, as condições de vida, os marcos institucionais e a maneira como o capitalismo se desenvolve no país impõem desafios socioespaciais particulares que transbordam para a forma como as alianças comunitárias e de movimentos se dá com grupos de assessoramento técnico, resultando num repertório experimental que reposiciona as políticas públicas urbanas e territoriais.

EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E ACESSORIA POPULAR EM CONTEXTO DE CONFLITO SOCIAL

Desde 2014, um conjunto de laboratórios de pesquisa brasileiros vêm se articulando em rede em torno de atividades de pesquisa e extensão sobre o planejamento e assessoria popular, buscando identificar e caracterizar experiências articuladas a iniciativas autônomas de comunidades e movimentos sociais relacionadas à luta pela terra e a resistências a processos de remoção, despossessão e desterritorialização, dentre outras mobilizações sociais relacionadas ao processo de produção da cidade e do território. A diversidade dos contextos de conflito, das práticas e metodologias de assessoria e planejamento, assim como dos agentes envolvidos, têm ensejado iniciativas de análise, sistematização e teorização sobre tais experiências, assim como o aprofundamento e consolidação dessa reflexão por meio da ampliação do diálogo com pesquisadores internacionais, movimentos sociais e lideranças de comunidades que desenvolveram planos populares e outras iniciativas em contextos de conflito social. Nesse momento da sessão livre, serão apresentados os resultados parciais de pesquisa em curso sobre experiências de planejamento e assessoria popular em contexto de conflito, envolvendo pesquisadores de universidades públicas de todo o Brasil, e que prevê (i) a realização de levantamentos de experiências e análises dos contextos e configurações específicas dos conflitos; (ii) a realização de seminários e encontros internacionais; (iii) o desenvolvimento de análises temáticas com ênfase nos repertórios de ação, nas metodologias de planejamento e assessoria e nas características dos conflitos associados, visando uma aproximação crítica que contribua para a teorização sobre o planejamento no contexto contemporâneo.

CARTOGRAFIAS EM DISPUTA

Historicamente, a cartografia foi desenvolvida como uma ferramenta de dominação e controle territorial. Isto foi marcante, por exemplo, tanto no processo de colonização e eurocentramento do mundo (através das cartas de navegação e dos mapas mundi) quanto na estabilização da propriedade individual como forma de territorialização de sujeitos e circulação de valor (através dos mapas de cadastros fundiários), fundamentais para o capital (HARLEY, 2009). Nas últimas décadas, entretanto, grupos subalternizados vem utilizando a cartografia em suas resistências e disputas territoriais, assessorados por cartógrafos de diferentes formações (geógrafos, arquitetos, antropólogos, cientistas de informação, entre outros). Em diversos casos de planejamento em situações de conflito, a cartografia vem sendo mobilizada como um instrumento de lutas e da ação planejadora de sujeitos sociais

subalternizados. Tais processos vem valorizando diversas ferramentas cartográficas de representação, na busca da validação de distintas formas de relação de sujeitos individuais e coletivos com seus espaços de pertencimento e práticas, com a cartografia sendo então um veículo de diálogos e traduções entre diferentes matrizes culturais e de saberes. Em muitas dessas situações, as disputas não engendram apenas o confronto entre distintas representações cartográficas da mesma realidade, mas também a disputa pela aceitação de diferentes formas de representação do espaço, cada qual capaz de captar nuances da realidade. Assim, ferramentas como modernos softwares de geoprocessamento (capazes de integrar potentes bancos de informação com modelagem 3D, por exemplo), são colocadas em diálogo ou confronto com cartografias de esboço, tensionando imaginações espaciais distintas. A cartografia de precisão das novas tecnologias de comunicação e informação (alicerçada na legitimação de conhecimentos ancorados na convergência de seus quatro pilares: matematização, estatistização, geografização e informatização, como mostra CASTRO, 1999) é, nestas batalhas narrativas, colocada em diálogo com registros efêmeros que, longe da busca de significantes universais, valoriza singularidades culturais, simbólicas e afetivas. Além do objeto cartográfico, em diversos casos a dimensão dos processos de produção do conhecimento cartográfico também emerge como objeto de disputa, situações em que a participação dos grupos cartografados ganha importância, balançando o poder dos cartógrafos e sua (histórica) propriedade e autoria sobre os mapas. Quando tais matrizes são confrontadas, a cartografia deixa de ser apenas um instrumento nas disputas territoriais para ser ela própria objeto de disputas em torno de suas normas de validação, reguladas pelos regimes epistêmicos que engendram as matrizes de saberes, revelando novos “ativismos cartográficos” (SANTOS, 2011). Esta apresentação pretende trazer tais discussões a partir de casos de planejamento conflitual, situações em que comunidades sob ameaça mobilizam a cartografia como ferramenta de visibilização de suas matrizes culturais, relações com o espaço vivido e patrimônios simbólicos. Grupos sob ameaça de remoção (em áreas urbanas ou não), propostas de planos populares, etnomapeamentos e etnozoneamentos, entre outras, são situações em que as disputas territoriais se entrelaçam com as disputas cartográficas. Como a cartografia vem sendo mobilizada enquanto repertório de ação em assessorias e situações de planejamento conflitual? Que ordens de disputas tais situações engendram? São questões que pretendemos abordar.

ASSESSORIA POPULAR E PLANEJAMENTO MILITANTE

O planejamento como prática social, colaborativa e militante aparecem nos mais diversos modelos e formatos, questionando as práticas do planejamento institucional, seu descompasso ou “esquizofrenia” (Miraftab, 2016). Comunidades, assessores e planejadores constroem alianças aparecendo em cena em diferentes contextos. As práticas envolvem grupos organizados, ONGs e cooperativas sem fins lucrativos, movimentos sociais, conselho de classe, escritórios modelos e práticas de extensão Universitária, entre outros. Diferentes ações têm se estabelecido por meio de plataformas colaborativas, mídias sociais que vem unificando e articulando os eventos, grupos, experiências, práticas e entidades. Nesta sessão livre não se pretende discutir experiências, mas a partir das práticas, refletir e interpretar as

permanências e as tensões das lições aprendidas, partir dos seguintes questionamentos: Existem práticas que alteram os sentidos e significados do planejamento? Existe um saber técnico? Como este se encontra com o saber popular? Como os conhecimentos são produzidos e chancelados? Qual o tipo de assessoria e para quê? Quem são os assessores? Quais as contradições dessas práticas? Quais as relações estabelecidas com o Estado ou outros espaços institucionalizados? Reconhecer os limites da práxis planejadora, desmistificar a neutralidade e evidenciar o pluralismo talvez sejam alguns dos caminhos (FARIA e PONTES,2016).

QUEM PLANEJA O TERRITÓRIO?

Em um editorial do "Journal of the American Planning Association", Ann Forsyth reflete sobre o significado de planejamento de acordo com as discussões presentes nesse tradicional periódico americano. Enquanto alguns autores (i.e McClendon et al., 2003) possuem uma visão restrita e pragmática fazendo referência a funções tradicionais dos planejadores na cidade (como estabelecer normas de uso e ocupação do solo) outros autores propõem uma definição ampliada de planejamento. Deste último grupo, destaca-se a definição de Friedmann (1987), qual seja: o ato de relacionar o conhecimento técnico/científico existente com as ações na esfera pública. Embora esta conceituação defina uma linha artificial entre a produção do conhecimento e prática profissional, ela possui a vantagem de ser suficientemente ampla para incorporar a ação de uma gama de atores com grande influência nas decisões sobre a produção do espaço urbano que costumam ser invisibilizados. De fato, o conceito de Friedmann sobre "planejamento radical" dá margem a uma série de estudos que defendem uma epistemologia da multiplicidade de saberes no campo do planejamento urbano (i.e. Sandercock, 1998). Assim, aos poucos, a noção de que o conhecimento dos atores urbanos vulnerabilizados informam práticas que podem ser lidas como planejamento é paulatinamente incorporada por acadêmicos do chamado "Sul Global" (i.e. Limonad,2015; Yiftachel, 2006; Watson, 2016). A disseminação desta abordagem em ambientes na periferia do capitalismo global não é por acaso, tendo em vista que trata-se do contexto onde o planejamento é mais claramente associado à práticas de manutenção do status quo por atores hegemônicos. É no sentido de dialogar com esta literatura que o presente trabalho propõe uma reflexão sobre os atores relevantes na disputa de interesses sobre a produção e apropriação do espaço urbano das grandes cidades brasileiras. Quem planeja o território dessas cidades? Qual o papel das práticas dos atores vulnerabilizados? Quais saberes não enunciados o planejamento urbano estatal desconsidera? O atual contexto político de diminuição da legitimidade do Estado para impor restrições à ação do capital na produção do espaço urbano, torna cada vez mais evidente a inadequação de olhar para o Estado como o único ator relevante nos esforços de planejar. Se por um lado há uma tensão por menos intervenção estatal diminuindo a relevância do planejamento tradicional, por outro tem-se um clamor por um planejamento mais aberto à participação da sociedade civil, particularmente após o Estatuto da Cidade em 2001. Embora venham de matrizes ideológicas antagônicas, ambos movimentos identificam na sociedade civil o protagonismo da ação de planejar. É neste contexto que o trabalho realiza uma análise exploratória das questões enunciadas acima, a partir da identificação dos atores relevantes em alguns casos de conflitos urbanos

recentes na cidade de Fortaleza, descrevendo suas práticas e desdobramentos, e estabelecendo paralelos com os casos de planejamento conflitual em outras cidades brasileiras.

TEMPORALIDADES, REGIMES DE RADICALIDADE E INSURGÊNCIA DECOLONIAL

As categorias mobilizadas pela literatura do campo do planejamento para compreender e, ao mesmo tempo, nomear ou classificar as experiências de planejamento em contexto de conflito carregam sentidos que nem sempre evidenciam as particularidades dos processos analisados e situados no capitalismo dependente. A violência e a recorrência dos mecanismos de exploração, opressão e expropriação que operam na subsunção dos territórios e no assujeitamento de comunidades e grupos sociais (PONTES, UCHIMURA, FARIA e AULER, 2021), além das temporalidades e urgências das situações de conflito, frequentemente mobilizam ações radicais de resistência e inventividade na ação coletiva. A contribuição de Mirafteb (2016) diferencia os espaços de ação convidados daqueles inventados para se referir às práticas cidadãs nas formas de planejamento. Nessa rede, importa-nos adentrar mais minuciosamente na caracterização dos termos destas invenções no campo do planejamento conflitual, analisando criticamente como práticas coletivas sugerem diferenciações entre as experiências recentes de planejamento em situação de conflito. Se por um lado, conjuntamente elas questionam os marcos do planejamento tecnocrático (SANDERCOK, 1998), por outro, interessa-nos analisar as particularidades que constituem este repertório (cf. TILLY, 2006), entendendo que ele se compõem por práticas com distintos regimes de radicalidade, aqui compreendidos dentro da variação entre os compromissos políticos que elas ensejam, através de experiências de planejamento que vão desde uma disputa por direitos mais focada na transformação localizada e imediata, a outras mais implicadas em uma luta que se territorializa de maneira capilarizada, com temporalidade alargada, sem perder o seu horizonte estrutural contra desigualdades sistêmicas. Longe de significar sectarismo, o radicalismo a que nos referimos faz alusão ao fundamento e à natureza social das contradições e, principalmente, aos movimentos em direção a alterações profundas nas relações sociais e de poder, sempre contextualizadas espacial e historicamente. Trataremos de compreender a existência de diferentes regimes de radicalidade que condicionam as ações coletivas de modo geral e, em particular, de planejamento popular, conflitual, insurgente ou radical. O planejamento é adjetivado, nesses termos, a partir da ação concreta e da práxis (prática crítica a partir da crítica da prática). Essa reflexão, de natureza exploratória, baseada no conjunto de experiências de planos populares recentes pesquisados por esta rede de pesquisa, procura tensionar os limites entre “os nomes e as coisas”, problematizando a colonialidade do saber sobre o planejamento, a assessoria popular e os conflitos territoriais.

REFERÊNCIAS

- CASTRO, Murilo Cardoso de. SIG - Sistema de Informação Geográfico ou sig - sintetizador de ilusões geográficas - Desconstrução de uma forma discursiva. Rio de Janeiro: PPGG/UFRJ, tese de Doutorado em Geografia, 1999.
- CASTRO, Murilo Cardoso de. SIG - Sistema de Informação Geográfico ou sig - sintetizador de ilusões geográficas - Desconstrução de uma forma discursiva. Rio de Janeiro: PPGG/UFRJ, tese de Doutorado em Geografia, 1999.
- FARIA, J. R. V.; PONTES, D. R. . Planejamento Militante: trajetória e instantâneos da experiência da Ambiens Sociedade Cooperativa. In: OLIVEIRA, F.L.; SÁNCHEZ, F.; TANAKA, G.; MONTEIRO, P. (Org.). Planejamento e Conflitos Urbanos: experiências de luta. 1ed.Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016, v. 1, p. 1-20.
- FRIEDNMANN, John. Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1987.
- HARLEY, John Brian. Mapas, saber e poder. In: Confins - Revista Franco-Brasileira de Geografia, n° 5, 2009.
- LIMONAD, Ester. “Muito Além Do Jardim: Planejamento ou Urbanismo, Do Que Estamos Falando.” In Teorias e Práticas Urbanas: Condições Para a Sociedade Urbana., 1a ed., 71–102. C/Arte, 2015.
- MCCLEDON, Bruce et al. A Bold Vision and a Brand Identity for the Planning Profession. iN: Journal of the American Planning Association 69(3):221-232. Sept, 2003.
- MIRAFTAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano.Revista Brasileira Estudos Urbanos Regionais, RECIFE, V.18, N.3, p.363-377, SET .-DEZ. 2016. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n3p363>
- PONTES, D. R. ; UCHIMURA, G. C. ; FARIA, J. R. V. ; AULER, M. M. . Territórios subsumidos: insistências despossessórias e sujeitos contingentes. Revista Katalysis, v. 24, p. 542-553, 2021. <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2021.e79790>
- SANDERCOCK, Leonie. “Introduction: Framing Insurgent Historiographies for Planning.” In Making the Invisible Visible: A Multicultural Planning History, edited by Leonie Sandercock, 1–36. California Studies in Critical Human Geography 2. Berkeley: University of California Press, 1998.
- SANTOS, Renato Emerson dos. Ativismos Cartográficos: notas sobre formas e usos da representação espacial e jogos de poder. Revista Geográfica de América Central, v. 2, n. 47E, 2011.
- TILLY, Charles. Regimes and repertoires Chicago: University of Chicago Press, 2006.
- WATSON, Vanessa. “Shifting Approaches to Planning Theory: Global North and South.” Urban Planning 1, no. 4 (December 6, 2016): 32–41. <https://doi.org/10.17645/up.v1i4.727>.
- YIFTACHEL, Oren. “Essay: Re-Engaging Planning Theory? Towards ‘South-Eastern’ Perspectives.” Planning Theory 5, no. 3 (November 2006): 211–22. <https://doi.org/10.1177/1473095206068627>.