



PLANEJAMENTO, PRODUÇÃO DO ESPAÇO E DISPUTAS DE PODER: por cidades democráticas¹

Caroline Cristiane Rocha²

RESUMO

Nas cidades (e para além delas) existem disputas de poder que se relacionam a processos hegemônicos (produção e reprodução do capital) e processos de resistência (permanência das comunidades em nível local). Essas comunidades/grupos/coletivos fazem frente ao desenvolvimentismo (expansão, modernização e crescimento econômico), que tem custos sociais e ambientais que são, via de regra, muito seletivos, social e espacialmente. Como retomar a disputa pela participação no planejamento e continuar construindo alternativas de resistência? Algumas possibilidades discutidas nesse texto partem das experiências dos movimentos insurgentes e do planejamento a partir da escala local. Esse ensaio parte de uma revisão bibliográfica para se discutir sobre o modelo de planejamento dominante e a existência de um distanciamento entre técnicos e àqueles que constroem o espaço cotidiano. Debate fundamental no campo das ciências que refletem a produção do espaço urbano e que buscam modos para superar suas contradições. Entende-se que o diálogo de saberes enquanto prática de planejamento é condição intrínseca à consolidação de uma outra forma de participação. Ainda há que se avançar na linguagem do planejamento, de forma que o técnico possa se conectar às redes de atores que estão nos territórios, e construir caminhos metodológicos fundamentados na autonomia.

Palavras-chave: Planejamento urbano, Democracia, Autonomia, Movimentos insurgentes, Escala local.

RESUMEN

En las ciudades (y más allá) existen disputas de poder que se relacionan con procesos hegemónicos (producción y reproducción de capital) y procesos de resistencia (la permanencia de las comunidades a nivel local). Estas comunidades/grupos/colectivos enfrentan el desarrollismo (expansión, modernización y crecimiento económico), que tiene costos sociales y ambientales que son, por regla general, muy selectivos, social y espacialmente. ¿Cómo retomar la disputa por la participación en la planificación y seguir construyendo alternativas de resistencia? Algunas de las posibilidades discutidas en este texto se basan en las experiencias de los movimientos insurgentes y en la planificación desde una escala local. Este ensayo parte de una revisión bibliográfica para discutir el modelo de planificación dominante y la existencia de un distanciamento entre los técnicos y aquellos que construyen el espacio cotidiano. Debate fundamental en el campo de las ciencias que reflejan la producción del espacio urbano y que

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais (NPGAU/UFMG), carolinecrisrocha@gmail.com.



buscan formas de superar sus contradicciones. Se entiende que el diálogo de saberes como práctica de planificación es condición intrínseca para la consolidación de otra forma de participación. Aún es necesario avanzar en el lenguaje de la planificación, para que el técnico pueda conectarse con las redes de actores que se encuentran en los territorios, y construir caminos metodológicos basados en la autonomía.

Palabras clave: Planificación urbana, Democracia, Autonomía, Movimientos insurgentes, Escala local.

INTRODUÇÃO

Este texto busca contribuir com as discussões sobre um dos paradigmas do planejamento urbano que é o distanciamento entre quem pensa a cidade e quem vive a cidade. Retoma questões amplamente debatidas por diversos estudiosos do campo, como a luta pela reforma urbana a partir da década de 1960 e a expansão das cidades segundo a lógica do capital, na expectativa de debater em que medida o planejamento está relacionado à apropriação do espaço pelo mercado. Se avaliarmos o modelo de produção e gestão das cidades brasileiras adotado nos últimos anos, iremos observar que ambos contribuíram para a concentração territorial e populacional em áreas metropolitanas, intensificando a segregação urbana e reproduzindo uma estrutura social dualizada, entre quem tem direito à cidade e quem não tem. O discurso defendido pelo urbanismo neoliberal, a dita modernização e o desenvolvimento, na verdade é marcado por processos de fragmentação, homogeneização e hierarquização do espaço.

Ainda, a luz de discussões contemporâneas como a pandemia da COVID-19, busca-se refletir sobre o modelo de produção das cidades, que amplia as desigualdades e reforça a espoliação da classe trabalhadora. O que vemos prevalecer sobre os interesses sociais é a máxima do desenvolvimento urbano: expansão, modernização, crescimento econômico. Como fazer frente a esse desenvolvimento que tem custos sociais e ambientais que são, via de regra, muito seletivos, social e espacialmente? É necessário retomar a disputa pela participação no planejamento e continuar construindo alternativas de resistência. Algumas possibilidades partem das experiências dos movimentos insurgentes e do planejamento a partir da escala local.

A construção de uma política urbana participativa é luta constante de movimentos que reivindicam o direito à cidade, ainda que por meio das instâncias limitadas, e por vezes controvérsias, da democracia representativa. Esse debate é necessário para



avaliarmos os avanços, limites e principais desafios para a consolidação dos espaços de participação da sociedade na gestão das políticas urbanas. Temos um cenário onde estão em disputa processos hegemônicos de produção e reprodução do capital e processos de permanência e de resistências das comunidades em nível local. Assim, numa perspectiva que leve em conta os interesses legítimos de toda a sociedade, a busca por um desenvolvimento sócio-espacial deve fazer parte dessa construção mais ampla.

Tomamos como referência a autonomia reivindicada dos movimentos insurgentes, seja na cidade ou no campo, que são essencialmente movimentos contra a dominação, e por isso, exigem de nós novas estratégias para pensar e atuar no espaço. A recusa a soluções de organizações hierárquicas demanda a consolidação de uma outra forma de participação, que persiga a conquista de uma melhor qualidade de vida para todos. E isso poderá se dar na escala local, porém sem deixar de considerar sua inserção no espaço regional, com dinâmicas de crescente complexidade e a confluência de atuação de diversos agentes. O que se busca discutir é a necessidade de se aproximar da esfera cotidiana, onde é possível dialogar com as pessoas e construir um modelo de planejamento enquanto processo.

Partimos, portanto, da necessidade de repensarmos o modelo de planejamento urbano, a fim de superarmos a hegemonia do conhecimento técnico. De ampliar a noção da participação, incorporando inclusive a ação direta, aproximando-se de movimentos autônomos, ainda que na escala local. Trata-se de uma construção que toma pautas apresentadas pela população, quem vive e produz a cidade, como pressuposto, numa fricção de saberes – conhecimento técnico e vivência empírica.

O URBANISMO NEOLIBERAL E A LUTA POR UMA CIDADE DEMOCRÁTICA

Antes de avançarmos nas discussões contemporâneas, faz-se necessário retomar às primeiras manifestações do urbanismo neoliberal, a fim de compreender porque o crescimento das cidades, com a industrialização, não foi acompanhado de uma melhora na qualidade de vida urbana. No Brasil, a partir da segunda metade do século XX, acontecerá um acelerado processo de transformação das cidades, a partir das políticas de modernização, integração e urbanização. Maricato (2000) pontua que o planejamento urbano da década de 1950 teve como base as políticas keynesianas, com o Estado



intervindo na economia sempre que necessário. Os anos de 1950 e 1960 tiveram como marca a vinda dos trabalhadores do campo para as cidades.

Nos anos de 1970 a população rural já era menor que a urbana em diversas regiões do Brasil. As cidades brasileiras já estão densas e o municípios desigualmente urbanos. Porém, os benefícios das cidades modernas estavam restritos a algumas classes trabalhadoras, e os pobres urbanos, em grande parte originários daquelas populações rurais, eram expulsos para as periferias. Esse quadro de atração das cidades e industrialização do campo gerou novos padrões de urbanização, “que tanto reforçam a concentração populacional em áreas urbanas conurbadas quanto promovem a desconcentração sobre cidades médias e pequenas” (MONTE-MÓR, 2005, p.436). Ou seja, ainda que haja a expulsão dos pobres dos centros urbanos, permanece a dependência dos mesmos a estes centros – pela oferta de emprego e serviços.

Segundo Maricato (2000), a partir de 1980, há um o aumento dos movimentos sociais e da pressão política popular pela reforma urbana, que reivindica melhores condições de vida nas cidades. Essa pressão, porém, coincide com o fortalecimento do ideário neoliberal no cenário político econômico brasileiro. Cenário esse que se insere em uma mudança global a partir da crise do *welfare state*, na década de 1970, com o apelo à racionalidade do mercado e à privatização (HARVEY, 2006). Ou seja, o papel do Estado não é mais de garantir a equidade e a seguridade sociais, e sim de viabilizar a produção e a reprodução do capital, atendendo demandas das grandes empresas – capital imobiliário, da construção civil, automobilístico, da construção pesada (MARICATO, 2015).

É o que Vainer (2003) irá chamar de a cidade-empresa, um projeto de cidade onde os investimentos em espaços seletivos e em políticas prioritárias (como a econômica) excluem grande parcela da população. Tais investimentos, apesar da narrativa de beneficiar toda a cidade, constroem o que Nascimento (2015) irá chamar de circuitos urbanos inclusivos/ excludentes: “quando analisados adequadamente, revelam a natureza opressiva escondida por trás do ‘véu espacial’, ou seja, da paisagem aparente, das imagens e ícones da modernidade e do progresso” (NASCIMENTO, 2015, p.51). É a partir desse quadro, em oposição a esses capitais que determinam quem terá acesso ou não à cidade, que irá se fortalecer a luta pela reforma urbana, buscando um debate sobre essas desigualdades.

Podemos entender a crise do modelo de planejamento tecnocrático da cidade-empresa-mercadoria como o estopim para as lutas por uma mudança radical no que se



tem como projeto de cidade, a busca pela utopia da cidade democrática (VAINER, 2003). Entretanto, em razão desse contexto neoliberal global, “mesmo diante da instauração de um projeto de viés socialmente progressista e nacionalista entre os anos de 2002 e 2016, as grandes empresas continuaram a ter um grande peso político [...]” (XAVIER, 2018, p.507). Projetos segundo as exigências do mercado continuaram a transformar os espaços urbanos, apesar dos avanços sociais alcançados.

Os avanços nas políticas urbanas brasileiras, conquistadas num amplo movimento social de reforma urbana, foram sendo postas de lado frente a um modelo que, segundo a lógica do capital, distorce uma legislação que foi pensada para que a cidade cumprisse sua função social e para que a participação cidadã fosse um pilar. Instrumentos que não saem do papel (MARICATO, 2000) e práticas de governança que apresentam soluções que atendem as exigências do setor privado irão resultar em uma modernização seletiva que gera mais concentração de renda e desigualdades.

Alguns exemplos desses investimentos em territórios chaves para o capital e para as camadas dominantes são: o direcionamento da construção pesada para a ampliação de infraestrutura destinada aos automóveis, ao invés do investimento em transporte público, trazendo diversos impactos para a mobilidade urbana, a saúde pública e o meio ambiente; os programas de habitação, tratados nas agendas dos governos de forma a consolidar o que já estava sendo reivindicado pelo setor da construção civil, o aumento da produção, e não alcançando de fato a população sem casa; as revitalizações em áreas centrais ocupadas pela classe trabalhadora, de forma a atender as demandas do *city marketing*, gerando aumento do custo de vida e expulsão das populações originais.

Os problemas contemporâneos das cidades possuem um caráter estrutural, que se relacionam com a lógica desigual do próprio capitalismo. A concepção da cidade como uma mercadoria regulada pelo mercado se traduz em projetos urbanos orientados para atrair investimentos e determinam configurações espaciais que refletem as relações de poder. Consolidando uma ordem onde as melhores condições de acumulação “cria uma desordem avassaladora para os demais agentes”. (XAVIER, 2018). Na fase mais recente do desenvolvimento capitalista, Harvey (2006) compreende a cidade tanto como um produto, como uma condição dos processos sociais de transformação em andamento. Se a cidade é uma condição, é necessário investigar o espaço urbano em sua dinâmica político-econômica (HARVEY, 2006), buscando as brechas de onde podem emergir novos modelos.



Ainda que ocorra uma intensificação dos processos de segregação, exclusão e fragmentação sócio-espacial, existem resistências. As manifestações de junho de 2013 e as ocupações urbanas que ocorreram desde então – em prédios localizados nas áreas centrais nas grandes metrópoles (São Paulo, Belo Horizonte), em glebas que não cumpriam sua função social (Izidora, em Belo Horizonte), em áreas de potencial uso cultural (Cais Estelita, Recife) – mostraram possibilidades de enfrentamento às políticas neoliberais. Os movimentos insurgentes irão demandar uma prática de planejamento radical, provocar um contra-planejamento, a partir do diálogo e da participação. Trata-se principalmente de questionar uma ordem estabelecida, hierárquica, e reivindicar a autonomia de decidir sobre a produção e a gestão do espaço.

Parece evidente a necessidade de democratizar o processo de planejamento. O mesmo que deu o tom à luta pela reforma urbana no Brasil, no início dos anos 1960. Mas agora mais insurgente (MIRAFTAB, 2016), mais subversivo (RANDOLPH, 2008,), que busque pela emancipação e pela autonomia daqueles que vivem não só nas cidades, mas em todo o espaço urbano-regional. A criação de alternativas de planejamento para preservar esses sujeitos e articular tais processos de resistência e de permanência, possibilita um planejamento de caráter democrático, onde cabe aos cidadãos a discussão e a decisão sobre as políticas que moldarão os seus territórios, e não instâncias de poder dominantes.

Colocar em discussão como os instrumentos de planejamento, que deveriam ser utilizados para minimizar a desigualdade urbana, são captados pelo mercado e seus interesses. É preciso outro modelo de planejamento, outros aparatos legais, que se posicionem contra a segregação urbana, a especulação imobiliária, a destruição ambiental. Reconhecer as práticas cidadãs como formas de planejamento e fortalecer a democracia participativa é uma urgência para os campos de conhecimento que tratam da questão urbana.

AUTONOMIA REIVINDICADA

Não se pretende aqui discorrer amplamente sobre exemplos de movimentos insurgentes³, mas acredita-se que discutir o modo como esses se organizam pode

³ Entre outros casos, ver CAMPOS e MARTÍNEZ (2020).



contribuir para pensarmos caminhos metodológicos e possibilidades de um planejamento verdadeiramente democrático. Apesar de um cenário de profundas desigualdades locais e globais, existem disputas de poder. Disputas que irão acontecer tanto nos espaços de ação convidados – àqueles abertos pelas próprias instituições que estão no poder – quanto nos espaços inventados – àqueles tomados, pacificamente ou não pela sociedade civil organizada (MIRAFTAB, 2016). São a partir desses espaços, que acontecem de maneira relacional, que o planejamento insurgente busca possibilidades de atuação nas fissuras das organizações do Estado.

O que definirá os rumos a serem tomados será a afirmação dos princípios democráticos na continuidade das ações, sejam elas através dos movimentos de resistência ou dentro dos espaços institucionais. As práticas de planejamento insurgentes são fontes para um urbanismo humano (MIRAFTAB, 2016), pois elas irão desestabilizar as relações de dominação e colocar em pauta a necessidade de todos serem ouvidos, para então construirmos uma sociedade mais justa. Imaginar outras possibilidades de construir as cidades, questionando as decisões que são tomadas a partir de um poder dominante. Não cabe no planejamento insurgente o plano urbanístico, por exemplo. “O planejamento insurgente desafia o confinamento e a conformação das ações dos cidadãos às normas do Estado democrático liberal e do aparato de mercado [...]” (MIRAFTAB, 2016, p.369).

Rainer Randolph (2008) irá discorrer sobre a perspectiva do planejamento subversivo como necessária para uma reorientação conceitual e epistemológica do planejamento, a fim de tornar a participação dos cidadãos mais efetiva. O planejamento subversivo está ligado a uma cidadania insurgente, que se opõe a uma tradição na qual o planejamento urbano contribuiu para a consolidação de um Estado capitalista e não deve ser compreendido como modelo. É “uma prática que decorre de uma determinada compreensão do mundo contemporânea e uma profunda preocupação de buscar direções de sua transformação” (RANDOLPH, 2008, p.8).

Para o autor, existem três principais obstáculos à formulação de um planejamento subversivo (que precisam ser superados pelo): o predomínio de uma racionalidade instrumental (fortalecimento da racionalidade comunicativa); o domínio do espaço abstrato da sociedade de consumo (surgimento de um espaço diferencial); e o domínio da lógica indulgente da globalização (incorporação da lógica cosmopolita). A superação desses obstáculos pressupõe também o questionamento da hegemonia dos saberes científicos eurocêntricos. Dessa forma, Randolph (2008) dialoga com a abordagem



autonomista de Souza (2004), onde reforça-se que um planejamento crítico não pode ignorar os saberes locais, e o técnico apresenta-se como interlocutor de decisões que são tomadas efetivamente por todos os envolvidos.

Nesse sentido, pode-se compreender que a luta institucional somente é legitimada se for usada a fim de perseguir a ação direta. A luta institucional deverá ser uma tática, enquanto a ação direta é uma estratégia (SOUZA, 2010). Cabe entender a diferença entre as duas atuações. Segundo Souza (2010), a ação direta diz respeito às práticas dos movimentos sociais vinculadas a protestos e reivindicações a fim de construir outras políticas, independente do Estado (apesar de) ou contra o Estado. Já as lutas institucionais são práticas utilizadas taticamente para promover certos objetivos dentro de brechas ou canais instituídos pelo (com) o Estado em conjunturas favoráveis.

No caso da luta institucional, é necessário estar atento ao risco de cooptação e degeneração dos movimentos e ter como objetivo último uma mudança sócio-espacial profunda. As ações e os posicionamentos políticos refletidos no espaço podem ser de via dupla: servir à dominação ou à emancipação. As práticas espaciais podem dizer respeito da hegemonia dos grupos dominantes ou da ação dos oprimidos. Nas condições as quais os oprimidos também exercem poderes (instâncias participativas), é que estão expostos os pontos vulneráveis do sistema dominante, onde estão as possibilidades de mudança que poderão ser exploradas pelos movimentos sociais.

Além das questões externas que confrontam o planejamento, existem questões da própria identidade do campo que precisam ser expostas aos conflitos, buscando, assim, chegar a algum novo posicionamento. Miraftab (2016) irá discutir a importância de reconhecermos as práticas cidadãs como formas de planejamento, nas quais os cidadãos tomam parte diretamente das decisões que afetam suas vidas. Para a autora, o planejamento que se coloca como progressista necessita romper com suas principais características, aquilo que o define enquanto técnica, método, prática. Romper com um modelo de planejamento onde as decisões que são tomadas para as cidades não correspondem às necessidades das pessoas.

Segundo Miraftab (2016), parte importante dessa construção do novo passa pela mudança profunda no ensino de planejamento. A autora coloca três pontos nesse sentido: a abordagem relacional, expondo a relação entre a forma como produzimos cidades e as injustiças e desigualdades geradas, bem como o custo global do desenvolvimento local; a necessidade de ampliar a linguagem do planejamento, de forma que o técnico possa se



conectar com diversos atores; e por fim, o estímulo à imaginação, pensar possibilidades de um futuro alternativo, fora das ideias convencionas e elitistas.

A técnica não é neutra. Devemos recordar que o planejamento foi (e ainda é) um dos principais instrumentos de colonização das sociedades capitalistas tardias por meio dos sistemas econômicos e burocracias administrativas (RANDOLPH; GOMES, 2010). Por isso, ir contra a representação do espaço abstrata, imposta por um saber técnico, é fortalecer a vivência concreta. Por isso é necessário ler o território na escala do lugar, onde é possível compreender suas tensões e conflitos. Apostar na escala local, “[em] propostas de contra-planejamento, de alternativas de apropriação do espaço social na esfera do cotidiano, na esfera de reprodução da vida material na ordem próxima” (LIMONAD, 2015, p.99), pode ser uma possibilidade de avançarmos para além desse modelo de elaboração de diagnósticos e planos estratégicos.

DO ESPAÇO REGIONAL À ESCALA LOCAL

A superação do modelo contemporâneo de planejamento direcionado somente à escala da cidade e aos grandes projetos urbanos aparece, em um primeiro momento, com o fortalecimento do planejamento voltado à escala da região. É necessário que o planejamento esteja atento à região, uma vez que a disputa dos grandes capitais pelo espaço urbano pressiona uma expansão (e exploração) do tecido urbano sobre o campo. A expansão da práxis urbana influencia – politicamente, economicamente e ideologicamente – as dinâmicas existentes entre campo e cidade e cria novas (MONTE-MÓR, 2005). Se a dicotomia rural x urbano já foi superada, nos cabe agora entender a organização contemporânea desses espaços. Como as articulações sócio-espaciais regionais acontecem frente às desigualdades sociais dos espaços urbanos?

Para responder essa indagação, Monte-Mór (2005) irá discorrer sobre a questão da terra no Brasil, apontando como a concentração fundiária deixou um legado na divisão do trabalho cidade-campo. Nas primeiras décadas do século XX, nos lembra o autor, o país apresenta uma concentração de urbanização em centros urbanos-regionais, uma vez que as cidades não estavam preparadas para oferecer espaço para a mão-de-obra que chegava do campo. A periferização das cidades e a especulação imobiliária consolida a urbanização extensiva, porém todos os serviços necessários para a reprodução social são insuficientes ou inexistem fora do centro.



A partir disso, o espaço regional pode ser entendido a partir de três perspectivas (MONTE-MÓR, 2005): a primeira, de que a expansão das aglomerações urbanas acompanha a ampliação das áreas conurbadas; a segunda, que há uma multiplicação de centros urbanos isolados, tendo cidades médias como polarizadoras; e a terceira, de que os centros urbanos de pequeno e médio porte se articulam em novos arranjos sócio-espaciais. Todas essas perspectivas trazem um sentido mais amplo para a ideia de urbanização extensiva que devemos analisar.

A ampliação das áreas conurbadas e a multiplicação de centros urbanos isolados parecem ser perspectivas contraditórias, mas são reflexo do planejamento voltado ao mercado, de acordo com a sobreposição de seus interesses aos objetivos do planejamento regional, e sua influência na implantação das políticas públicas. Segundo Tonucci e Freitas (2020), um planejamento estritamente econômico tem como consequência uma desarticulação do território por meio de grandes enclaves privados, pressão por novos loteamentos e legislações municipais mais permissivas, “podendo levar a avanços sobre áreas de proteção ambiental, substituição de população, agravamento da exclusão sócio-espacial e novos ciclos de periferização” (TONUCCI; FREITAS, 2020, p.77).

Monte-Mór (2005) entende que essa urbanização incorpora espaços rurais e regionais à lógica urbano-industrial dominante, seja a partir dessa expansão imediata da metrópole sobre municípios vizinhos, seja a partir do discurso de desenvolvimento, incorporado aos municípios mais distantes. Questiona-se, entretanto, até que ponto o planejamento urbano-regional seria capaz de recolocar a questão urbana em oposição às demandas do mercado. Como pautar qualidade de vida, qualidade ambiental, acesso ao consumo e a serviços básicos frente à especialização das diferentes regiões dentro dos espaços metropolitanos que ainda se mantém (indústria, turismo, mineração), permanecendo a dependência da população à metrópole?

Por isso, a terceira perspectiva sobre o espaço regional, a de que os centros urbanos de pequeno e médio porte se articulam em novos arranjos sócio-espaciais (MONTE-MÓR, 2005), é a que nos parece ser uma alternativa de resistência. Para entendermos como esses espaços se articulam a favor de suas populações, mesmo diante dessa pressão do crescimento econômico, é necessário se aproximar da esfera cotidiana. Após discorrer sobre a escala regional, o segundo momento que podemos imaginar para a superação do modelo contemporâneo de planejamento é o reconhecimento da escala local.



Friedmann (1993) irá criticar o planejamento enquanto poder hegemônico e irá centrar suas discussões na escala local. O autor irá propor um modelo de planejamento com características que envolvem principalmente o caráter democrático, inclusivo, diverso, além da atuação do planejador como um mediador dos diversos atores envolvidos. Porém, duas características nos chamam atenção: transativo e baseado na aprendizagem social (FRIEDMANN, 1993). *Transativo* pois estará considerando tanto o conhecimento do expert quanto o conhecimento vivido, experimentado, num processo de aprendizado mútuo, de planejamento descentralizado. *Baseado na aprendizagem social* porque está atuando na pequena escala, buscando respostas apropriadas, condizentes com as especificidades de cada comunidade.

Por isso a escala local, onde é possível realizar esse diálogo com as pessoas, e a partir daí, pensar um planejamento “que se pretende antes instrumento de aprendizado e luta social do que plano acabado” (COSTA, 2012, p.91). Sair da lógica do conhecimento hegemônico, que coloca o técnico como dominante e ouvir o que a população está reivindicando, entendendo a totalidade a partir do lugar, da especificidade, da história. Tudo isso poderá apontar para um planejamento que reafirme a democracia autêntica.

Entretanto, Miraftab (2009) pontua que ainda que as práticas de planejamento visem uma inclusão dos cidadãos por meio da participação, é necessário estar atento à complexidade da inclusão e ser crítico à resistência da hegemonia neoliberal. O modelo de cidadania instaurado pode revelar contradições entre forma e substância, uma vez que as políticas públicas e os direitos sociais não garantem necessariamente as condições mínimas de vida para grande parte da sociedade (MIRAFTAB, 2009). Esses agentes, portanto, tem menor poder de decisão por meio das relações sociais, uma vez que as classes sociais (bem como as relações de classe) são refletidas no território.

Kapp e Baltazar (2012) também chamam a atenção para a questão da participação, que em determinados momentos não passa de um cumprimento formal e abstrato para legitimar um resultado. A participação pode contradizer a ideia de autonomia, pois o processo participativo não implica em uma alteração das normas pelos indivíduos, apenas permite que os mesmos tenham parte na tomada de decisões:

Participação sempre envolve pelo menos duas facções em competição: uma entidade responsável pelo processo e indivíduos ou outras entidades convidadas a participar. [...] Para as entidades ou os indivíduos participantes, as normas do processo são heterônomas. É importante considerar que a heteronomia não está no conteúdo específico de uma ou outra decisão, mas na lógica ou estrutura em que



as decisões são tomadas. Nesse sentido, planejamento heterônomo significa processos cujas estruturas não são modificadas por nenhum grupo particular de participantes. (KAPP; BALTAZAR, 2012, p.161).

Outro ponto indicado por Souza (2004) é que, o é colocado em pauta nos espaços participativos institucionalizados, corre o risco de não considerar as contradições de classe objetivas ou a necessidade de um certo grau de autonomia para a ação comunicativa. Ou seja, para se chegar a acordos voluntários, em nome da cooperação, todos os indivíduos precisam ter o mesmo “peso” na tomada de decisão. Prerrogativa que se torna mais enfraquecida ao se afastar da escala local.

Apesar disso, o diálogo e a negociação são essenciais para que a luta institucional dos movimentos revele práticas espaciais também insurgentes (ou seja, ação direta). Como coloca Souza (2010), “[...] nem sempre a ação direta visa, simplesmente, a atacar frontalmente o Estado, [...] mas também sentar-se à mesa de negociações e a instituir novos canais de diálogo” (SOUZA, 2010, p.29). É necessário fortalecer as lutas populares e as pautas levantadas pelos movimentos sociais, principalmente nas suas estratégias de resistência dentro das instâncias participativas.

A partir da questão proposta por Souza (2010), “[...] como articular com justiça e eficiência os processos decisórios, diante de necessidades que envolvem a cooperação entre agentes variados e a consideração de questões referentes a espaços e escalas distintas? [...]” (SOUZA, 2010, p.22), entende-se que é necessário pensar um planejamento que pressuponha a coexistência da pluralidade dos indivíduos e a alteridade dos lugares (XAVIER, 2018). As articulações do espaço regional evidenciam a importância da diversidade dos lugares e um uso democrático e plural do território. Portanto, ainda que o planejamento se volte para uma escala maior – como, por exemplo, a metropolitana – cabe pensar na elaboração de políticas e diretrizes que considerem demandas da escala local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: PANDEMIA E UTOPIAS

Em uma certa altura do texto, apresentamos a discussão de Vainer (2003) sobre a disputa do espaço urbano por duas utopias: a da cidade-empresa e a da cidade democrática. Assim como nos anos que marcaram as lutas pela reforma urbana no Brasil, perdura a necessidade da ação estratégica nos espaços institucionais ou por meio dos movimentos insurgentes, a fim de reafirmar a autonomia da população e a busca pela



cidade democrática – ainda não conquistada plenamente – frente ao neoliberalismo que ganha força. Ainda não transformamos a utopia da cidade democrática em realidade, mas as mudanças globais – em diferentes sentidos – nos cobram uma nova utopia.

O debate sobre a escala local e a democracia na esfera cotidiana será ainda mais necessário frente a expansão capitalista que tem como consequências pandemias como a COVID-19. Zárate (2020), irá abordar justamente essa cobrança de um poder local, ou municipalismo, como resposta para o futuro do planejamento de nossas cidades. A autora discorre sobre a pandemia e como ela escancara a desigualdade nas cidades e também entre municípios, mostrando que o peso da crise ou o risco maior de contaminação pelo vírus estará entre os mais marginalizados, nas periferias dos espaços regionais.

A pandemia evidenciou as consequências das políticas neoliberais pós crise de 2008 e os cortes de investimentos públicos em setores básicos da sociedade (habitação, saúde, saneamento, ciência). E também revelou a incapacidade de governos centrais em lidar com as especificidades de cada território, mostrando que as agendas locais, baseadas em uma democracia mais direta, tem uma resposta mais eficiente – ainda que essa ideia não esteja completamente estruturada neste texto, a intenção é provocar uma reflexão a respeito de como a escala local respondeu melhor à pandemia –, a exemplo de: ações comunitárias em favelas brasileiras; municípios que adotaram o isolamento social e direcionaram seu orçamento à preservação dos direitos básicos do cidadão; fortalecimento de iniciativas de autogestão como moedas sociais; entre outros.

Entende-se que através da autonomia da população e de práticas de participação efetivas é possível dar uma resposta à hegemonia política e técnica que insiste em permanecer no planejamento urbano do século XXI. Portanto, considera-se que a autonomia implica em uma democracia radical (SOUZA, 2010), que só existe quando há uma participação efetiva e ativa da população na formulação e no funcionamento de leis, políticas públicas, programas e ações. A autonomia é “a habilidade de indivíduos e, sobretudo, coletividades estabelecerem seus próprios meios de ação e interação por normas autodeterminadas.” (KAPP; BALTAZAR, 2012, p.160).

Nesse sentido, por meio da potência dos movimentos sociais, seríamos capazes de enfrentar a urbanização neoliberal e de propor outras formas de organizar nossas sociedades (ZÁRATE, 2020). Parece-nos evidente que é necessário avançar no que seriam esses diálogos de saberes enquanto prática de planejamento. Como ampliar a



linguagem do planejamento, de forma que o técnico possa se conectar à essa rede de atores, que estão pensando possibilidades de um outro futuro para os espaços humanos?

Um caminho pode ser enxergar os ciclos de lutas e renovações como a possibilidade de rupturas, que devem acontecer de forma constante. A participação efetiva e um planejamento menos tecnicista e mais colaborativo permitirá que os poderes locais tomem decisivamente a iniciativa em todo o processo de construir cidades mais justas e democráticas.

REFERÊNCIAS

- CAMPOS, Clarissa; MARTÍNEZ, Miguel A. Squatting activism in Brazil and Spain: Articulations between the right to housing and the right to the city. In: GRASHOFF, Udo. **Comparative Approaches to Informal Housing Around the Globe**. London: UCL Press; University College London, 2020.
- COSTA, Heloisa Soares de Moura. E nas metrópoles: quem planeja o território? Breve contribuição ao debate a partir da experiência recente de Belo Horizonte. In: RIBEIRO, A.C., LIMONAD, E., GUSMÃO, P.P. (Org.) **Desafios ao planejamento**. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, p.75-94, 2012.
- FRIEDMAN, J. Toward a Non-Euclidian Mode of Planning. **APA Journal**, p. 482-486, ago/1993.
- HARVEY, David. Do Administrativismo ao Empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In.: HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume Editora (2a edição), p.163-190, 2006.
- KAPP, Silke; BALTAZAR, Ana Paula. The paradox of participation: a case study on urban planning in favelas and a plea for autonomy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 31, pp. 160–173, 2012.
- LIMONAD, Ester. 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, 2015.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias – Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, O., VAINER, C. e MARICATO, E., **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, p.121-192, 2000.
- MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- MIRAFETAB, Faranak. Insurgent planning: situating radical planning in the global south. **Planning Theory**. V. 8 (1), 2009.



MIRAFTAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.18, n.3, p. 363-377, set-dez/2016.

MONTE-MÓR, Roberto Luis de Melo, “A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo”. In. DINIZ, C.C.; LEMOS, M.B. (Org.) **Economia e Território**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p.429-446, 2005.

NASCIMENTO, Alexandre Sabino do. Recife, a noiva da revolução: entre os circuitos espaciais da inclusão/exclusão e a resistência urbana contemporânea. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.17, n. 3. Recife, p.49-67, set-dez/2015.

RANDOLPH, Rainer. A nova perspectiva do planejamento subversivo e suas (possíveis) implicações para a formação do planejador urbano e regional – o caso brasileiro. **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona. Vol. XII, núm. 270 (98), agosto de 2008.

RANDOLPH, Rainer e GOMES, Pedro H.O. A Contribuição da Cartografia Subversiva para o planejamento do espaço social. Caminhos para uma reflexão a respeito de “subversões” concretas. **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona. Vol. XIV, núm. 331 (29), agosto de 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Com o Estado apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. **Revista Cidades**, v. 7, n. 11, p.13-47, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura; FREITAS, Daniel Medeiros de. Planejamento metropolitano e grandes projetos urbanos: concepção e descaminhos da política de novas centralidades na RMBH. **Cadernos MetrÓpole**, v.22, n.47, p.61-84, jan-abr/2020.

VAINER, C. B. Utopias urbanas e o desafio democrático. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 105, p.25-31, jul-dez/2003.

XAVIER, Marcos. Lugar, Pluralidade da Existência e Democracia. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.20, n.3, p. 506-521, set-dez/2018.

ZÁRATE, Lorena. **Pandemic lessons, progressive politics**: Right to de city and new municipalism in times of COVID-19. **Municipalism Observatory**, mai/2020.