

Planejamento e gestão territorial: reflexões a partir da modernidade, da ciência e da participação social

Planning and territorial management: reflections from modernity, science and social participation

Rodrigo Silva Lemos

Geógrafo, doutor em geografia e análise ambiental, professor CEFET-MG, Brasil
Rslemosbh@gmail.com

Antônio Pereira Magalhães Junior

Geógrafo, doutor em geografia, Professor titular Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil
antonio.magalhaes.ufmg@gmail.com

Carla Wstane

Geógrafa, Doutoranda em geografia pela Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil
carlawstane@gmail.com

Resumo

O planejamento e a gestão territorial são hoje compreendidos como área de conhecimento e de pesquisa. Os conceitos são abordados no artigo a partir de uma retomada de seus significados históricos e associados com diferentes correntes paradigmáticas que estruturam a produção do espaço moderno. O artigo traz para a discussão considerações sobre dois principais momentos do planejamento e da gestão: o primeiro é referente ao modelo centralizador, fundamentado na técnica e na ciência e que estruturou não apenas as dinâmicas de planejamento, mas toda a sociedade moderna; o segundo momento de discussão é a partir das insurgências de um modelo participativo de planejamento e de gestão e que está associado ao reconhecimento da diversidade de conhecimentos e de saberes, não necessariamente técnicos e metódicos. Por fim, o artigo considera que a participação popular, referendada enquanto política pública, parte de três pressupostos principais: 1) o controle social e a definição de prioridades pelo poder público; 2) a possibilidade de empoderamento da população; 3) a valorização das práticas cotidianas que permitem não apenas o pertencimento espacial, como também formas de conhecimento que se fundamentam nas experiências e nas realidades de diferentes grupos sociais.

Palavras-chave: Planejamento e gestão territorial, autonomia, modernidade, participação popular.

Abstract

Planning and territorial management are now understood as an area of knowledge and research. The concepts are approached in this article from a resumption of their historical meanings and associated with different paradigmatic currents that structure the production of the modern space. The article brings to the discussion considerations on two main moments of planning and management: the first refers to the centralizing model, based on technique and science and which structured not only the planning dynamics, but the whole of modern society; the second moment of discussion is from the insurgencies of a participative model of planning and management and that is associated to the recognition of the diversity of knowledge and knowledge, not necessarily technical and methodical. Finally, the article considers that popular participation, endorsed as public policy, starts from three main assumptions: 1) social control and the definition of priorities by the public power; 2) the

possibility of empowerment of the population; 3) valuing daily practices that allow not only spatial belonging, but also forms of knowledge based on the experiences and realities of different social groups.

Keywords: Planning and territorial management, autonomy, modernity, popular participation.

1. INTRODUÇÃO

O espaço, enquanto categoria de análise e de construção do conhecimento geográfico, é produtor e produto das relações e das estruturas sociais vigentes. Entender a dinâmica de gestão territorial a partir de uma perspectiva espacial é considerar que em um mesmo território existem diferentes níveis (que são formados em variadas escalas, desde o global até o local) de acúmulos e de estruturas que conformam variadas representações espaciais.

É possível entender que nos processos de gestão territorial deve-se considerar a coexistência de distintas trajetórias, seja a das pessoas, a das instituições ou a das empresas. As diferentes e abissais desigualdades socioespaciais se multiplicam no século XXI, reafirmando a pluralidade de interesses que estruturam a desigual sociedade capitalista moderna. No que tange às políticas espaciais os processos de gestão territorial não conseguiram, ainda, uma completude de construção que fossem pensadas de forma dialógica e que levem em conta diferentes coexistências, práticas e saberes. Quais seriam, portanto, as possibilidades dos diálogos e de encontros entre as diferentes formas de conhecimento e de leitura de mundo nas instâncias de planejamento e de gestão territorial que se colocam como participativas? Como pensar os encontros entre os saberes não científicos e os conhecimentos técnicos na gestão territorial em diferentes instâncias e para a construção de variadas políticas territoriais?

Na tentativa de encontrar aberturas para os diálogos possíveis, o presente artigo busca discutir conceitualmente paradigmas que concernem as estruturas cognitivas e políticas que estão associadas às dinâmicas de planejamento e de gestão territorial. Para a construção deste artigo buscou-se reflexões sobre as possibilidades de autonomies que atravessem quatro recortes de gestão territorial que apresentam um desenho institucional considerado participativo: a municipal, a metropolitana, a ambiental e a de recursos hídricos. Dessa forma, o objetivo geral do artigo é discutir como diferentes paradigmas técnicos e políticos estão associados às estruturas de planejamento e de gestão territorial. E os objetivos específicos buscam: 1) entender os diferentes paradigmas associados ao planejamento territorial; e 2) discutir as possibilidades e os desafios referentes à contraposição entre a técnica e os conhecimentos não científicos no processo de planejamento e de gestão territorial.

O texto é apresentado em duas principais seções de escrita: 1) revisão teórica e diálogo conceitual, tem como principal finalidade entender e conceituar diferentes paradigmas e significados que estão associados à dinâmica de gestão e de planejamento territorial; 2) O segundo momento do

texto, traz reflexões de como a contraposição entre a técnica e os conhecimentos não científicos no processo de planejamento e de gestão territorial podem ser superados para a construção de uma estrutura de planejamento e de gestão territorial mais próxima dos lugares e das práticas cotidianas e que respeitem a diversidade de conhecimentos e de formas de se ver e estar no mundo.

2. DIALOGOS CONCEITUAIS: PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL

Neste tópico busca-se trazer uma conceituação e uma problematização construída a partir de diferentes termos importantes para a discussão proposta pelo artigo. Foi construído tendo as perspectivas e as possibilidades de entendimento dos conceitos em diferentes contextos históricos e políticos da gestão territorial. Este momento permitiu apresentar uma síntese teórica e de diálogo que tem como finalidade permitir um marco conceitual e um ponto de referência para os termos e significados utilizados para a estruturação do texto.

2.1. Sobre planejamento e gestão

Os termos planejamento e gestão recebem várias definições e nem sempre há um consenso claro sobre os seus significados, apesar de estarem diretamente associados em diversas literaturas específicas. Ao serem aplicados ao ordenamento territorial, os dois termos pressupõem instrumentos, tempos e prioridades que conceitualmente podem ser diferentes, mas que podem ser aproximados.

Os significados, segundo o dicionário HOUAISS (2002) da língua portuguesa, apresentam-se de forma complementar:

- Planejamento: “serviço de preparação de um trabalho, de uma tarefa, com o estabelecimento de métodos convenientes; planificação”;
- Gestão: “ato ou efeito de gerir (exercer gerência sobre; administrar, dirigir, gerenciar); administração, gerência”.

Para Ferrari Junior, planejamento “pode ser entendido como um processo de trabalho permanente, que tem por objetivo final a organização sistemática de meios a serem utilizados para atingir uma meta, que contribuirá para a melhoria de uma determinada situação”. (2004, p 16). Gestão, por sua vez, é um conceito “há bastante tempo estabelecido no ambiente profissional ligado à administração de empresas” (SOUZA, 2002, p 45) e também à administração pública. O conceito de gestão é considerado, muitas vezes, como uma das fases da administração pública que sucedeu à administração burocrática de Estado. Essa forma de se pensar o conceito de gestão consolidou-se mundialmente a partir do termo gerenciamento público, nome muito associado ao entendimento de

que a coisa pública deve ser gerida de forma a garantir a eficácia de seus resultados. Considera-se que o momento do gerenciamento é uma forma aplicada de gestão, mas não circunscreve ou restringe o conceito. Para o artigo, gestão é um conceito mais complexo e não deve ser entendido apenas pela apropriação a partir de um conjunto de prioridades da administração pública em diferentes momentos políticos e institucionais. Gestão pode ser entendida como uma ação de administração, de ordenamento, de controle sobre algo e que permita alcançar melhores resultados para uma prática a partir de políticas, instrumentos, instâncias e normas.

O planejamento pode ser um eixo norteador para a tomada de decisões em nível de gestão. Da mesma forma, a gestão pode entender o planejamento como ferramenta ou instrumento para a efetividade de suas ações. O planejamento e a gestão são, portanto, conceitos intrinsecamente associados e que se materializam de forma muito direta nos processos de produção do espaço geográfico. Todavia, estiveram associados a formas e a prioridades técnicas e sociais diferentes ao longo da história.

Uma maneira possível de se perceber as relações entre os conceitos de planejamento e de gestão é entendê-los a partir de uma dinâmica temporal. O conceito de planejamento pode estar associado ao ato de pensar a partir de uma lógica futura e a uma intencionalidade de organizar as ações e as propostas de forma a atingir objetivos e prioridades. A gestão, por sua vez, está associada a um conjunto complexo de ações e de instrumentos (um deles pode ser o planejamento) que fundamenta a tomada de decisões por meio de uma administração mais próxima do que deve ser gerido.

A partir desse binômio temporal, Marcelo Lopes de Souza destaca que

(...) planejar sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno (...) tentar simular os desdobramentos de um processo com o objetivo de melhor precaver-se dos prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. (...) Planejamento e gestão são distintos e complementares (SOUZA, 2002, p 46).

Planejamento e gestão são ações intrínsecas à racionalidade e às ações humanas coletivas, principalmente àquelas orientadas pelos poderes instituídos.

Um diálogo específico no livro *Alice no País das Maravilhas*, de Lewis Carroll, talvez ajude a ilustrar os termos:

“Gatinho de Cheshire”, começou, bem timidamente, pois não tinha certeza se ele gostaria de ser chamado assim: entretanto ele apenas sorriu um pouco mais. “Acho que ele gostou”, pensou Alice, e continuou. “O Senhor poderia me dizer, por favor, qual caminho devo tomar para sair daqui?”
“Isso depende muito de para onde você quer ir”, respondeu o Gato.

“Não me importo muito para onde...”, retrucou Alice.

“Então não importa o caminho que você escolha”, disse o Gato.

“Contanto que dê em algum lugar”, Alice complementou.

“Oh, você pode ter certeza que vai chegar”, disse o Gato, “se você caminhar bastante”.

A partir desse breve diálogo é possível pensar a definição de um destino prévio como um planejamento de objetivos; o caminhar pode ser a efetivação do que é necessário para se atingir o objetivo, no caso chegar a um local. Se o objetivo, o plano, não for claro, o caminhar por sua vez também será pouco eficaz; mas é possível que se caminhe sem objetivo, às vezes pode até parecer que se vai a algum local, mas nem sempre onde se chega é onde era necessário ou pretendido. O planejamento remete a um horizonte de busca, de intenções e de projetos – é um destino a se atingir, utilizando de meios pré-elaborados. A gestão se materializa na efetivação do trajeto, no cotidiano, nas políticas e no caminhar. Diferentes perspectivas e formas de gestão territorial partem de modelos diferentes do “caminhar” (algumas podem, inclusive, não realizar o planejamento). O planejamento que não está associado às estruturas de gestão e às práticas sociais não se efetiva, é utopia, no sentido de estar afastado das realidades e das práticas da gestão. Independentemente de como os termos são aplicados em determinadas áreas de conhecimento (arquitetura, geografia, administração pública etc.), considera-se que não é possível um planejamento eficaz que não tenha suporte em instrumentos e práticas da gestão, assim como a gestão sem planejamento não seria uma ação eficiente.

Neste artigo adota-se com mais ênfase o termo gestão, principalmente pelo entendimento de que os diferentes significados a ele atribuídos condicionam variadas perspectivas e possibilidades para o planejamento, como no caso do conceito de gestão participativa. Nesse sentido, entende-se que ao adjetivar o conceito de gestão com o paradigma da participação social, automaticamente também se percebe que esse paradigma será inscrito nos instrumentos e nas políticas de planejamento. A gestão participativa necessita de instrumentos participativos, inclusive de planejamento; é uma relação direta, pois é incoerente que a gestão se coloque enquanto participativa ao tempo em que as instâncias e instrumentos de planejamento foram decididos de forma centralizada. Por isso, considera-se que ao referir a uma proposta ou paradigma de gestão este está coadunado à uma proposta e à um paradigma de planejamento. Nessa perspectiva, as prioridades de gestão precedem às de planejamento. Por isso, planejamento e gestão, são aqui entendidos de forma indissociável.

Enquanto ferramenta do urbanismo, o planejamento urbano orientou-se a partir de variadas perspectivas, desde o modelo tecnocrático centralizado no Estado até os recentes paradigmas da descentralização pela participação social ampliada. (AVRITZER, 2012; FRIEDMANN, 2000; MARICATO, 2000;). Por sua vez, a gestão pública teve perspectivas variadas, mas que podem ser entendidas em três principais fases no caso brasileiro: o modelo burocrático de Estado, o modelo de gestão pública orientada por resultados e as estruturas de Governança Pública.

Consideraram-se dois contextos principais para a discussão sobre os conceitos. O primeiro é referente a uma forma de gestão que tinha fundamentação na técnica, na ciência positivista e na objetividade de análise e que foi hegemônica na política territorial brasileira até a década de 1980. O segundo contexto é referente a uma forma de gestão pública que reafirma a descentralização política e retoma suas discussões a partir das perspectivas dos sujeitos e de nossa sociedade de conflito – essa forma de pensar o planejamento e a gestão territorial será fortalecida principalmente a partir da Constituição brasileira de 1988. Os dois momentos não são suplementares, mas coexistem em diversos contextos históricos. Contudo, é possível perceber ocasiões, políticas e práticas que reafirmam fundamentos que podem ser atribuídos às duas formas técnico-políticas de se pensar e de se fazer a gestão territorial.

2.2. Modernidade para a gestão territorial

O projeto político-econômico-social conhecido como modernidade apresenta em si uma complexidade de fatores, características e sentimentos que não podem ser aqui plenamente abarcados. Considera-se que “modernidade” é mais que um movimento cultural e estético, remetendo também a uma forma de organização social, econômica e política que se baseia em diferentes fatores. Alguns desses fatores, em acordo com a estruturação do texto, foram considerados importantes de serem indicados: 1) Modernidade pode ser entendida como um processo político-econômico-social que tem início no começo do século XVI e estende-se em diferentes fases e formas organizacionais, até o dia de hoje ; 2) O capitalismo como modo de produção e forma de organização social é um dos pilares que dialeticamente desenvolveu-se junto com a modernidade, é impossível pensar a sociedade moderna sem o entendimento de sua evolução ao lado do modo de produção capitalista; 3) O positivismo e as formas científicas de produção de conhecimento são identificados como outro pilar sustentador do paradigma da modernidade.

Como destaca Marshall Berman (1996, p 15), ser moderno é

Encontrar-se em um ambiente que promete aventura, poder, alegria, crescimento, autotransformação e transformação das coisas ao redor – mas ao mesmo tempo ameaça destruir tudo o que temos, tudo o que sabemos, tudo o que somos. A experiência ambiental da modernidade anula todas as fronteiras geográficas e raciais, de classe e nacionalidade, de religião e ideologia: nesse sentido pode-se dizer que a modernidade une a espécie humana. Porém, é uma unidade paradoxal, uma unidade em desunidade: ela nos despeja a todos num turbilhão de permanente de integração e mudança, de luta e contradição, de ambiguidade e angústia. Ser moderno é fazer parte de um universo no qual, como disse Marx, “tudo que é sólido desmancha no ar”.

Planejamento e gestão existem como práticas e são reflexos da forma como é estruturada a sociedade e também os paradigmas técnicos e sociais vigentes. Por isso, para a discussão da forma como planejamento e gestão foram utilizados no contexto histórico e político reconhecido como

“modernidade”, será realizada uma reflexão sobre as características que estruturam esse modelo de sociedade. Os paradigmas do planejamento e da gestão modernos aproximam-se dos paradigmas que estruturam a sociedade moderna.

Enquanto eixo de conhecimento, o planejamento fortalece-se no desenvolvimento dos conhecimentos científicos e na formação da sociedade moderna. Por isso, as primeiras formas de planejamento aplicadas à gestão pública e territorial tiveram forte vínculo com as perspectivas do urbanismo e do planejamento urbano, principalmente a partir dos paradigmas e conceitos associados à ciência moderna e às necessidades de reprodução do capital. Aplicado à lógica urbana, o planejamento territorial esteve por muito tempo associado às práticas modernas e modernizantes de ordenamento das cidades.

2.2.1. O planejamento moderno, centralista e tecnocrata

O urbanismo moderno manteve-se como prática hegemônica durante grande parte do século XX e foi fundamentado em três principais perspectivas: a primeira é a da economia urbana neoclássica que percebia a cidade como um acúmulo de pessoas consumidoras e das estruturas urbanas como ferramentas para proporcionar maior agilidade e fluxo às economias e aos capitais; a segunda perspectiva é a do darwinismo social em que os conflitos entre as classes sociais eram entendidos como um processo natural de “sobrevivência do mais forte”, descontextualizados das estruturas sociais conflitivas e desiguais, típicas das cidades modernas. A terceira perspectiva considerada fundamental do planejamento moderno é sua afirmativa como conhecimento técnico e científico, ideologicamente neutro, externo às práticas sociais e independente das subjetividades dos pesquisadores e dos planejadores (MARICATO, 2000; SOUZA, 2002).

A partir dessas diferentes prerrogativas, a gestão pública adquire uma forte centralidade técnica, estatal e política, sendo praticada a partir de um afastamento das subjetividades e consequentemente das pessoas e dos problemas locais e cotidianos. Apropriados como ferramenta de Estado, o planejamento e a gestão modernistas acabaram por consolidar as ideologias de grupos específicos, ao reafirmar e adequar as formas da cidade às necessidades da economia e do capital. Como lembra Ermínia Maricato, “do modernismo, esse planejamento urbano ganhou a herança positivista, a crença no progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico. Da influência keynesiana e fordista, o planejamento incorporou o Estado como a figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social, e um mercado de massas” (2000, p 126).

Esse planejamento centralizado e tecnocrata foi responsável por mudanças significativas nos traçados das cidades e nas práticas políticas em grandes centros urbanos. Henri Lefebvre destaca que esse urbanismo moderno propõe submeter “à sua ordem o processo de urbanização, assim como a prática urbana” (2004, p 139). Uma ordem que é estabelecida por um conhecimento racional, objetivo

e que entendia a cidade como “a representação de um espaço vazio, quase geométrico, tão-somente ocupado pelos conceitos, pelas lógicas e estratégias no nível racional mais elevado, e a representação de um espaço finalmente pleno, ocupado pelos resultados dessas lógicas e estratégias. (LEFEBVRE, 2004, p 141).

A cidade da fluidez econômica e da velocidade contrapõe-se ao tempo das vivências e do cotidiano. A cidade planejada para o capital reafirma a compressão de tempo moderna, impossibilitando que as pessoas e os grupos sociais reproduzam seus próprios tempos e práticas sociais. Como destacado por Ana Fani Alessandri Carlos:

Nó de entroncamento de vias de trânsito, sem bancos, sem nada que possibilite “o parar” vazia de vida ou de possibilidades, mas cheia de carros rodando em alta velocidade. É aí que as pessoas não ficam, mas atravessam no ritmo dos semáforos seguindo as ordens impostas pelo tempo da circulação rodoviária. (CARLOS, 2007, p 19)

Afastar-se do cotidiano, das subjetividades e das representações espaciais é também um distanciamento das práticas políticas locais, das representações e dos pertencimentos espaciais. Em uma dimensão, simboliza o afastamento entre o planejamento e os lugares.

O lugar é a base da reprodução da vida e pode ser analisado pela tríade habitante - identidade - lugar. A cidade, por exemplo, produz-se e revela-se no plano da vida e do indivíduo. Este plano é aquele do local. As relações que os indivíduos mantêm com os espaços habitados se exprimem todos os dias nos modos do uso, nas condições mais banais, no secundário, no acidental. É o espaço passível de ser sentido, pensado, apropriado e vivido através do corpo” (CARLOS, 2007, p 17).

Contudo, como o palimpsesto, os lugares podem apresentar múltiplas camadas de representações e de entendimentos. Um mesmo recorte espacial pode ser representado por diferentes grupos de forma não apenas diferente, como conflitiva. Esses lugares de múltiplas representações e relações de pertencimento são chamados por Milton Santos de lugares complexos.

com a modernização contemporânea, todos os lugares se mundializam. Mas há lugares globais simples e lugares globais complexos. Nos primeiros apenas alguns vetores da modernidade atual se instalam. Nos lugares complexos, que geralmente coincidem com as metrópoles, há profusão de vetores: desde os que diretamente representam as lógicas hegemônicas, até os que a ela se opõem (SANTOS, 1996, p. 258).

Por sua vez, Rogério Proença Leite destaca a coexistência conflituosa de diferentes representações espaciais nesses lugares complexos (os quais ele chamou de lugares híbridos), destacando que “se híbrido, um lugar é sempre um campo tenso de disputas e negociações” (LEITE, 2004, p 304). As diferentes representações espaciais (pessoais e institucionais) atribuem aos espaços, aos lugares e aos territórios entendimentos e significados que são socialmente construídos. Um

mesmo lugar pode ser entendido por um grupo social como um espaço de conhecimento, por outro como espaço de impedimento. São essas diferenciações que podem gerar desentendimentos ao se pensar as possibilidades de apropriação por diferentes grupos em um mesmo recorte espacial.

Com um ordenamento que se valia e se fundamentava nas formas científicas de produção de conhecimento, o planejamento modernista mostrou-se como uma forte ferramenta para a desconstrução de práticas espaciais e representações dos grupos que tinham outras leituras não-hegemônicas de como deveriam ser as formas urbanas. Como destaca Lefebvre (2004, p 141),

Como definir o vazio fundamental do urbanismo, privado ou público, nascido do intelecto de uns ou secretado pelos gabinetes onde os outros estão instalados? Pelo fato do urbanismo pretender substituir e suplantar a prática urbana. Ele não a estuda. Para o urbanista, essa prática é, precisamente, um campo cego. Ele vive nele, nele se encontra, mas não o vê, e menos ainda o compreende como tal.

Esse urbanismo que entende o espaço de forma geométrica, euclidiana, afasta-se das práticas cotidianas, das subjetividades e das representações dos indivíduos e dos grupos sociais. Em sua ansiedade de objetividade, compromete a sua própria forma de conhecimento: esse urbanismo moderno tecnocrata e objetivo não consegue entender as dimensões e complexidades inerentes a uma produção do espaço complexa e conflituosa como a que é típica das grandes cidades modernas. (FRIEDMANN, 2000).

O urbanismo moderno reproduziu as ideologias correntes e que historicamente reafirmavam a segregação social e a difusão irregular de estruturas públicas na cidade. Esse planejamento, historicamente associado à centralidade técnica do Estado, produziu espaços abstratos e desconstruiu espaços sociais à medida que reduzia a cidade à forma a ser ordenada, em acordo com padrões específicos (MARICATO, 2000). “O espaço urbano não era visto como resultante da projeção de diversas estruturas e atividades socioeconômicas nele desenvolvidas” (MONTE-MOR, 2007, p 19); “a cidade é uma coisa, um objeto reproduzível. É extraída da temporalidade concreta e torna-se, no sentido etimológico, utópica, quer dizer, de lugar nenhum”. (CHOAY, apud MONTE-MOR, 2007, p.19).

Esse modelo de planejamento não gerou cidades socialmente mais justas, ao contrário, reafirmou velhas disparidades sociais e foi responsável por significativos processos de segregação social. Uma das formas de entender a não efetividade dessa forma de planejamento pode ser a partir da sua escala de análise. O planejamento moderno, desconexo das práticas do cotidiano e com grandes influências objetivas de um conhecimento técnico e pragmático, ordena espaços atuando principalmente em pequenas escalas cartográficas e que, portanto, correspondem a áreas extensas. Esse ordenamento alija esses espaços de suas práticas políticas e nega as representações espaciais dos cidadãos e dos atores locais.

No caso brasileiro, “até 1964, o planejamento do espaço urbano continuaria sendo encarado pelo governo federal como artigo de luxo”. (MONTE-MOR, 2007, p 28). Sendo que, durante o período militar, as intervenções urbanas e perspectivas de planejamento replicavam esse modelo modernista. Todavia, esse planejamento de espaços abstratos mostrou-se ineficiente para o entendimento das dinâmicas sociais, coletivas e conflituosas que estão intrinsecamente ligadas à produção do espaço urbano e que são ainda mais complexas em regiões periféricas de altíssima desigualdade social, como é o caso brasileiro.

2.2.2. O planejamento participativo como aproximação da realidade local

A participação popular na gestão pública tem fortalecimento como política institucional no Brasil no início da década de 1980, como afirmação de uma forma de fazer política e gestão pública diferente da executada durante o período da ditadura militar, que teve uma forte centralidade técnica e estatal. A inserção da sociedade civil nos processos decisórios é fortalecida com o Movimento pela Reforma Urbana, após 1983 com a Lei de Desenvolvimento Urbano (LDU) e posteriormente com a Constituição de 1988 (CARDOSO, 1997; MARICATO, 2000).

A gestão participativa deve ser entendida em um contexto amplo que vai da “revalorização do saber popular e a consequente crítica ao saber técnico” (CARDOSO, 1997), à valorização dos municípios no processo de gestão territorial. A participação social nos processos de decisão das políticas públicas, em especial nas políticas territoriais e de gestão do território, pode ser entendida como uma possibilidade de ampliação do processo democrático representativo. A participação social ampliada afirma-se como política em diversos níveis e em diferentes modelos democráticos, é uma possibilidade normativa e institucional para a inovação cultural e a inclusão social de grupos que não se percebiam representados nos processos de decisão.

Ainda que contradições existam no processo, no caso brasileiro, a institucionalização de políticas de participação social após a Constituinte de 1988 foi um processo rápido. Como destaca Leonardo Avritzer: “O Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um dos países com o maior número de práticas participativas” (2008, p 44). A institucionalização de políticas participativas permitiu a formação de instituições participativas com diferentes desenhos institucionais de participação social. Foram criadas de instituições com modelos altamente democratizantes no processo de tomada de decisão a instituições políticas de ratificação da decisão e com menor potencial democratizante. Diferentes instituições participativas possuem variadas dependências políticas para a sua institucionalização.

É possível notar que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo. As principais variações estão relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos. (AVRITZER, 2008, p 47).

A participação social é um instrumento poderoso para o controle social e para a governança nas políticas públicas. A população que participa do processo de formulação de uma demanda aproxima-se das discussões referentes à complexidade do que é discutido e ainda passa a reconhecer as variáveis e os esforços que foram necessários para a efetivação de uma política e para a tomada de uma decisão.

É evidente que algum controle social sobre o Estado constitui uma experiência fundamental para o aprendizado dos movimentos sociais, assim como também é importante ampliar as conquistas por demandas sociais. Ao contrário do que pensam muitos intelectuais que veem ali um desprezível reformismo, as conquistas de reivindicações concretas imediatas são alimento essencial para qualquer movimento reivindicatório de massas. Mas é preciso entender o que é o Estado em sua complexidade, especialmente numa sociedade como a nossa, patrimonialista e desigual. Seu poder de cooptação e mesmo de corrupção parece imenso. (MARICATO, 2012, p2).

Essa população, inserida nas ações institucionais de planejamento e de gestão pública, pode questionar e reivindicar a implantação do empreendimento ou da decisão, controlando a atuação dos representantes políticos e da burocracia de Estado. Por exemplo: um parque público que teve suas estruturas e políticas decididas em conjunto com a população a ser diretamente contemplada, possui maiores possibilidades de ser apropriado pelas práticas coletivas típicas dos lugares em que se insere. Em Belo Horizonte, por exemplo, uma quadra poliesportiva foi construída no bairro Taquaril, na região leste da capital mineira. A população reivindicava um campo de futebol, em suas certezas, os técnicos reafirmaram a importância da quadra por permitir outros esportes. A quadra, sem ser coberta, não podia ser utilizada pelas crianças descalças durante o dia e não possuía iluminação noturna. Como resultado, não foi plenamente apropriada pela população local.

Empoderamento é um conceito advindo da expressão inglesa “empowerment” e está associado com uma perspectiva de formação política que pode estar referida a processos de mobilização social e de valorização dos sujeitos. Dessa forma é possível permitir o desenvolvimento e a melhoria das condições sociais, permitindo que grupos e pessoas sejam protagonistas de suas próprias histórias. Kleba e Wendausen, definem o conceito de empoderamento como um

termo multifacetado que se apresenta como um processo dinâmico, envolvendo aspectos cognitivos, afetivos e condutuais. Nesse debate, o processo de empoderamento é apresentado a partir de dimensões da vida social em três níveis: psicológica ou individual; grupal ou organizacional; e estrutural ou política. O empoderamento pessoal possibilita a emancipação dos indivíduos, com aumento da autonomia e da liberdade. O nível grupal desencadeia respeito recíproco e apoio mútuo entre os membros do grupo, promovendo o sentimento de pertencimento, práticas solidárias e de reciprocidade. O empoderamento estrutural favorece

e viabiliza o engajamento, a corresponsabilização e a participação social na perspectiva da cidadania. (2009, p 733).

A participação popular nos processos de decisão apresenta uma direta associação com possibilidades de empoderamento das comunidades e das pessoas. A participação ampliada é também um processo de formação que pode permitir formas diferentes de articulação e de construção de autonomia para os indivíduos e mesmo para as instituições.

O terceiro pressuposto que fundamenta a participação popular, enquanto política pública, é a perspectiva de valorização das práticas cotidianas e dos conhecimentos dos grupos e dos indivíduos envolvidos em determinadas temáticas, projetos e intervenções. Envolvidas em seus lugares cotidianos e conhecedoras pela experiência diária das práticas sociais, as pessoas e grupos de cada local possuem um potencial significativo de contribuição para o conhecimento da realidade de cada contexto social, principalmente dos grupos que não são normalmente ouvidos.

O desconhecimento da cidade real facilita a implementação de políticas regressivas carregadas de simbologia. O conhecimento é um antídoto necessário para o desmonte da representação ideológica e para o fornecimento de uma base científica para a ação. Na sociedade brasileira, podemos dizer que a realidade é subversiva ao pensamento conservador. Daí o potencial de uma ação pedagógica sobre o reconhecimento da cidade real, em especial da “cidade oculta”. (MARICATO, 2000, p 186).

O conhecimento das pessoas sobre o espaço em que estão inseridas, por meio da participação, é uma possibilidade de também gerar novos reconhecimentos de importâncias e de políticas por parte das comunidades e dos indivíduos. Participar das discussões/definições sobre o que é necessário para um bairro, uma cidade ou um rio é uma forma de pensar e repensar esses recortes a partir da coletividade. Portanto, é uma oportunidade de diálogo para a construção de perspectivas e de representações espaciais diversas.

A participação da sociedade nesses espaços e na construção de políticas públicas se fundamenta a partir de diferentes saberes construídos pela prática social e pela subjetividade. É exatamente nessas características que se encontram suas principais contribuições e possibilidades para a construção de formas políticas mais harmônicas com as prioridades sociais. As políticas participativas têm de reconhecer as possibilidades de contribuição dessas formas de conhecimento que não correspondem diretamente aos formatos objetivos da ciência e do método positivista. Para a efetivação da participação popular é necessária a consolidação de um movimento horizontal de diálogo por meio da tradução entre essas diferentes formas de conhecimento.

Para a efetivação da tradução e do diálogo de conhecimentos é necessário, durante o processo de participação, o cuidado com os tempos, com os contextos e com as formas de interação entre as pessoas e seus diferentes saberes. É necessário se permitir a construção coletiva, no tempo necessário

para o diálogo e para a interação. Por isso, considera-se que a participação social é um processo que se reinventa e se constrói com as pessoas e com as instituições, em tempos e práticas continuadas e não necessariamente nos tempos específicos de projetos ou de intervenções. É necessária a incorporação da participação enquanto pressuposto para o desenvolvimento das políticas públicas e não apenas como metodologia de consulta em um projeto ou outro. A participação social, para se consolidar como uma mudança de paradigma para a gestão pública, não pode ser entendida apenas como um objetivo a ser alcançado, ou corre-se o risco de se criar um modelo “participativista” que pode ser vazio de conteúdo político e facilmente cooptado pelos poderes políticos e do capital.

Nunca a esfera da política esteve tão cheia e, ao mesmo tempo, tão vazia. Do Banco Mundial, passando pelo Banco Itaú e um número incontável de ONGs, a participação democrática está em todas as agendas envolvendo, de preferência, também os pobres da periferia (MARICATO, 2012, p 1).

A participação social justifica-se pelo entendimento de uma diversidade de conhecimentos igualmente importantes para a consolidação de políticas e de projetos públicos. Contudo, um dos principais riscos da participação ampliada nos processos de decisão é o não reconhecimento das diferenças e da legitimidade dos variados discursos. Esse não reconhecimento de legitimidade para o discurso que se mostra estruturado em formas de conhecimentos que não necessariamente são técnicas e metódicas, pode acontecer não apenas pelas estruturas instituídas de participação, como também no nível do próprio indivíduo. Esse não reconhecimento fomenta a manutenção de estruturas que tem a tomada de decisão baseada principalmente em aspectos técnicos. É importante a compreensão das potencialidades e das diferenças entre as instâncias participativas, de forma a permitir o entendimento dos variados níveis democratizantes possíveis às muitas formas participativas.

3. REFLEXÕES SOBRE CIÊNCIA, MODERNIDADE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Considera-se duas principais linhas de pensamento para o entendimento do surgimento da participação popular nos processos de gestão territorial: o primeiro parte de uma reflexão de que o processo de crise do planejamento centralizador e tecnocrata moderno é também reflexo de um processo de crise da ciência positivista e de sua incapacidade de compreender a realidade a partir da multiplicidade do espaço social; a segunda linha de consideração é que apesar da reconhecida importância da participação social nos processos de decisão, muitas vezes os aspectos pedagógicos e de construção dos sujeitos e atores sociais não são devidamente considerados e, vezes, mantém-se nas instâncias de participação um discurso técnico/competente que é contraditório com as possibilidades e finalidades da participação social ampliada.

3.1. A crise do planejamento é uma extensão da crise da ciência

Aproximar a escala e as ações do planejamento das práticas cotidianas é, ao mesmo tempo, uma ressignificação do conceito de planejamento e ainda uma aproximação com os sujeitos e com os atores locais. Na segunda metade do século XX, outros paradigmas referentes às formas de produção de conhecimento surgem a partir de uma aparente crise da ciência moderna. A crise do planejamento e da gestão modernistas foi uma das formas de uma crise muito mais ampla e que teve rebatimento em todos os setores de produção de conhecimento que se fundamentavam no método científico. Como destacado por Cássio Hissa:

A crise pela qual passa a ciência, representada pelos diversos territórios do conhecimento disciplinar, estimula discussões acerca dos seus significados. Sobre a referida crise, pode-se dizer que: a) está inserida no contexto de crise global, para que se faça especial referência à crise dos paradigmas ocidentais de todas as naturezas; b) está incorporada à própria crise da modernidade ocidental, posto que a ciência é compreendida como um dos seus pilares; c) está integrada à própria imagem espiral, tecida pelas promessas da modernidade, cuja linha mestra é constituída pela razão — assim como pela sua crise — e pela ideia de progresso cultivado pela racionalidade moderna que reproduz exclusões (HISSA, 2007, p 1).

A crise da ciência, apresentada na segunda metade do século XX, é uma percepção da impossibilidade do método científico em desvendar plenamente a realidade e é também uma crise da modernidade. A crise da modernidade e da ciência rebateram diretamente sobre as formas e modelos associados ao planejamento e à gestão. A “razão tateante” busca outras formas de se rearranjar, de compreender as causas de suas falhas. Nesse processo de crítica, a própria racionalidade científica encontra suas contradições.

À medida que o método científico é incapaz de compreender plenamente a realidade, é formado o seu movimento de reinvenção. A ciência desmembrou a realidade em campos disciplinares, cada qual com suas especificidades e verticalidades de conhecimento. Restritos pelos limites que se auto impuseram e buscando objetividade pelo método científico, esses conhecimentos falham em entender a complexidade da realidade:

Cidades invisíveis, fora do écran, lugares feitos da vida cotidiana e da cidadania que encontram significados, fortalecendo sua vocação para a transformação do mundo. Portanto, o processo de revalorização dos lugares, pela via da mobilidade das fronteiras entre ciência e saberes locais, ao redesenhar as arquiteturas do pensamento utópico, concede voz e visibilidade — emergência — às cidades feitas de ruelas e de becos, de vilas e de quintais que, no interior das cidades de avenidas iluminadas, edificam espaços de esperança. (HISSA, 2007: 12)

A leitura do espaço geográfico como uma forma de espaço social, a ser entendido a partir das pessoas e de suas diferentes representações sociais, é um processo que se contrapõe àquele momento de gestão centralizadora e técnica. Os conceitos de planejamento e de gestão urbana,

resignificados a partir de outras perspectivas e paradigmas, podem ser importantes ferramentas para a mudança social. Como destaca Ermínia Maricato: “Não há como vislumbrar um futuro melhor para as cidades brasileiras sem planejamento. Mas após tanto exercício ideológico em torno do planejamento urbano e dos instrumentos urbanísticos, como conceituar este planejamento?”. (2000, p 178).

Recriar o conceito de planejamento, ou reapropriá-lo a partir de outros significados e prioridades, não é um processo simples e gerou contestações, principalmente a partir daqueles que defendiam que o planejamento deveria se fundamentar no método racional e na objetividade. Como destaca John Friedmann (2000, p 75)

The conventional concept of planning is so deeply linked to the Euclidian mode that is tempting to argue that if the traditional model has to go, then the very idea of planning must be abandoned. The only way around this dilemma – either Euclid or nothing – would be to define planning independently and distinct from the engineering sciences, which were its original inspiration. Such a definition involves linking of knowledge to action: Planning is that professional practice that specifically seeks to connect forms of knowledge with forms of action in the public domain.

Considera-se que o dilema apresentado, de que o planejamento deve ou se mostrar como euclidiano, positivista, ou não existir, já se encontra parcialmente superado em diversas políticas e práticas que reafirmam as subjetividades e as múltiplas representações que compõem os espaços. Essa outra forma de planejamento, assim como proposto por John Friedmann (1993), pode se consolidar de forma inovadora, política e transacional permitindo a tradução e o diálogo entre os conhecimentos sistematizados cientificamente e os conhecimentos consolidados pelas experiências e pelas diferentes práticas sociais.

Esse planejamento que dialoga com o cotidiano e com as práticas sociais é realizado em escalas e tempos próximos das pessoas. Portanto, considera-se que realizar a ligação entre o planejamento com as ações e práticas dos lugares é uma forma de aproximar as ideias do planejamento das realidades e dos contextos administrados no processo de gestão.

3.2. A construção de autonomia para a efetividade da participação social na gestão territorial

Em sentido literal, autonomia pode ser entendida como um conceito aplicável às instituições ou pessoas que possuem a capacidade de se autogerir, de estabelecer as suas próprias regras, sem imposições de outrem. A autonomia é o andar sozinho, com as próprias energias, ciente e responsável por suas ações e do contexto em que se insere. A autonomia não é isolamento, como destaca Edgar Morin:

A autonomia de que falo não é mais uma liberdade absoluta, emancipada de qualquer dependência, mas uma autonomia que depende de seu meio ambiente, seja ele biológico, cultural ou social. Assim, um ser vivo, para salvaguardar sua autonomia, trabalha, despende energia, e deve, obviamente, abastecer-se de energia em seu meio, do qual depende. Quanto a nós, seres culturais e sociais, só podemos ser autônomos a partir de uma dependência original em relação à cultura, em relação a uma língua, em relação a um saber. A autonomia não é possível em termos absolutos, mas em termos relacionais e relativos. (2002, p 118).

O oposto da autonomia é a heteronomia que representa a incapacidade de reconhecer a origem das regras, de obedecer cegamente sem compreender e sem questionar as formas como as coisas se constroem. Considera-se que a atomização social estruturada na individualização é uma forma heterônoma de organização social. “O indivíduo é o pior inimigo do cidadão”, diria Alexis de Tocqueville, uma vez que a perspectiva individualizada impede a necessidade coletiva de autonomia por meio da consciência do papel dos sujeitos e de suas respectivas perspectivas de passado, presente e futuro.

O planejamento e a gestão territorial modernos consolidam-se em movimentos de heteronomia. São regras e modelos externos e que são forçados à prática e aos espaços cotidianos. O paradigma da participação popular nas políticas públicas remete a uma perspectiva de autonomia das pessoas e dos grupos sociais. Contudo, esse movimento nem sempre se efetiva em diversas práticas que se apresentam como participativas e descentralizadas. Como é oposta à heteronomia, a autonomia deve pressupor a transgressão e o questionamento às regras externas. Não significa negar as estruturas externas, mas sim reconhecê-las de forma crítica, podendo discordar e mudá-las se assim for necessário. A autonomia não deve se formar pelo isolamento, mas deve se consolidar pelo diálogo e pela construção coletiva.

Marcelo Lopes de Souza propõe que

a ideia de autonomia engloba dois sentidos inter-relacionados: autonomia coletiva, ou o consciente e explícito autogoverno de uma determinada coletividade, o que depreende garantias político-institucionais, assim como uma possibilidade material efetiva, e autonomia individual, isto é, a capacidade de indivíduos particulares de realizarem escolhas em liberdade, com responsabilidade e com conhecimento de causa. (2003, p 175).

A construção de espaços de autonomia coletiva pressupõe também o desenvolvimento de sujeitos que, autônomos, defendem – no e através do grupo – seu ponto de vista, consciente de seus direitos e de suas responsabilidades para com a sociedade. A autonomia, portanto, pode ser entendida como um processo de construção de sujeitos e de coletividades para a elaboração de possibilidades de transformação na direção do que se é pretendido e ansiado pelos grupos e pelos sujeitos. A autonomia é uma possibilidade de construção que necessita do entendimento do papel histórico e das estruturas sociais antagônicas que conformam a sociedade moderna. Como afirma Paulo Freire, “Não

basta saber ler que 'Eva viu a uva'. É preciso compreender qual a posição que Eva ocupa no seu contexto social, quem trabalha para produzir a uva e quem lucra com esse trabalho” (1991, p. 56.).

Por isso, afirma-se que a fragmentação entre conhecimentos, típica da modernidade, ao ser entendida no nível de isolamento, impede as possibilidades de construção de autonomia e consequentemente de construção de cidadania e de estruturas de mudança social. Se a autonomia demanda uma construção coletiva e social para o entendimento das estruturas e a sua mudança, é importante destacar que as mudanças sociais não são construídas a partir do isolamento da individualização, mas a partir da construção de sujeitos que, com seus variados níveis de particularidades, constroem-se de forma relacional e conjunta.

Ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho: os homens se libertam em comunhão”. (...) “Somente quando os oprimidos descobrem o opressor e se engajam na luta organizada por sua libertação, começam a crer em si mesmos, superando, assim, sua “convivência” com o regime opressor. Se esta descoberta não pode ser feita em nível puramente intelectual, mas da ação, o que nos parece fundamental é que esta não se cinja a mero ativismo, mas esteja associada a sério empenho de reflexão, para que seja práxis. (FREIRE, 1987, p 52).

“A consciência precede a ação”, já diz o ditado popular, por isso considera-se que a autonomia seja um pressuposto para a construção de cidadania e das mudanças sociais e, dessa forma, alguns questionamentos iniciais são considerados importantes: autonomia é uma travessia, uma construção contínua ou um estado pleno a ser atingido? Estamos continuamente desenvolvendo autonomia ou buscando a construção de instâncias e de pessoas autônomas? Paulo Freire, ao analisar a relação de autonomia necessária no processo educacional, destaca que

A autonomia, enquanto amadurecimento do ser para si, é processo, é vir a ser. Não ocorre em data marcada. É neste sentido que uma pedagogia da autonomia tem de estar centrada em experiências estimuladoras da decisão e da responsabilidade, vale dizer, em experiências respeitadas da liberdade. (FREIRE, 1997, p 67).

Na dimensão do planejamento e da gestão territorial, os diferentes (e conflituosos) atores devem buscar o diálogo e o respeito às ideias, procurando aprimorar o entendimento entre si, compartilhar experiências e promover novas formas de atuar no território. A Constituição de 1988 é um importante avanço na introspecção de um paradigma que considera as interdependências e as interligações entre as instâncias de gestão pública e a sociedade em todos os níveis sociais, possibilitando evidenciar condições dignas de vida. Contudo, é fundamental entender que são muitas as contradições que emergem desse processo.

Aqui é preciso focalizar a importância do processo dialógico de debate, em que se priorize reconhecer a existência de realidades desiguais e conflituosas no seio de diferentes instâncias e instituições. Além da gestão do substrato concreto-espacial, é preciso gerir também as relações sociais

que ali se encontram e os interesses e aspectos cognitivos envolvidos. No entanto, ainda que na prática muitas contradições possam existir, a gestão compartilhada deve permitir que uma pluralidade de interesses, muitas vezes conflitantes e supostamente incompatíveis, se encontrem e coexistam de forma construtiva. O imponente desafio que é apresentado é justamente a viabilização do diálogo em um contexto de instâncias, condições materiais e estruturas tão diferentes.

Por isso, considera-se que a autonomia é uma conquista de pessoas e grupos a partir do entendimento de seus lugares no mundo e dos contextos em que se inserem. É justamente devido à heterogeneidade e à existência de discursos distintos, que é necessário visar a autonomia dos participantes, de forma que o diálogo seja coerentemente efetivado e possibilite a negociação de interesses. Pessoas e instituições autônomas reconhecem seus limites, suas incertezas, mas valorizam os seus diversos saberes – não necessariamente técnicos ou científicos.

Mas, qual é o real significado da busca de autonomia de diferentes sujeitos e instituições em um debate de questões tão complexas como as que envolvem a gestão territorial? Para se ter uma reflexão sobre a autonomia nesse contexto, é preciso pensar em como se constroem espaços de autonomia coletiva, como se possibilita a participação de vários tipos de sujeitos na gestão territorial de forma justa e, da mesma forma, como é promovida a descentralização dos poderes em condições distintas de existência.

As pessoas envolvidas nos processos de participação social possuem diferentes níveis de autonomia e de entendimento do que se processa nessas arenas de disputas públicas e como os resultados materializam-se no território. É difícil afirmar que esses diferentes níveis de autonomia se equalizem, mas fica claro que são necessárias formas afirmativas para o nivelamento das capacidades e dos discursos.

O Estado deve ter também o entendimento de que a democracia parta da construção de condições para a participação coletiva e autônoma, permitindo uma relação que entenda a liberdade de negociação entre os vários atores sociais à medida que gera a sensação de interdependência envolvendo o Estado e a sociedade. Discutir autonomia significa debater as relações de poder e as responsabilidades geradas a partir da descentralização do processo de tomada de decisão e de governança pública. Além desses atores, entra em cena a participação dos poderes hegemônicos que, na maioria das vezes, são os detentores das técnicas e do capital. Com esses trunfos, manipulam ou seduzem a opinião do poder público e com seu discurso competente e técnico (CHAUÍ, 2003) atuam deslegitimando a visão/opinião de parcelas da sociedade. São os que mais interferem e modificam as dinâmicas de gestão territorial e mantém um discurso muitas vezes frágil ambientalmente e perverso socialmente.

Justamente por tais motivos, grupos sociais não-hegemônicos precisam constantemente fazer valer a autoridade que lhes é legítima. A autonomia que se quer construir não está apenas em

paridade quantitativa ou igualdade representativa, mas na qualidade equitativa de participação, no respeito à liberdade de expressão e no poder de transformação. Para isso, é preciso exercitar uma democracia que se reinventa no cotidiano, entendendo isto como certo alargamento da política (SADER, 2001), trazida para os lugares de experimentação da vida. Os caminhos percorridos pelas pessoas e pelos diferentes grupos sociais devem permitir o diálogo entre os diversos saberes e suas práticas e, na direção de somar conhecimentos aos níveis de consciência dos sujeitos, deixar-se deslocar, buscando perceber as várias formas de ser e de atuar no mundo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentada como uma das propostas de solução para a falência política e ideológica do planejamento e da gestão modernistas, a participação popular, referendada enquanto política pública, parte de três pressupostos principais : 1) o controle social e a definição de prioridades pelo poder público; 2) a possibilidade de empoderamento da população; 3) a valorização das práticas cotidianas que permitem não apenas o pertencimento espacial, como também formas de conhecimento que se fundamentam nas experiências e nas realidades de diferentes grupos sociais.

Compreender os processos de participação popular no planejamento territorial a partir do conhecimento produzido com as pessoas comuns pode levar a desvelar espaços onde existem esforços de diálogo e interação. Compreender a função política de tais grupos possibilita legitimar todas as vozes, proporcionando novos saberes e novas soluções, e estratégias diferentes das convencionais, inibindo o impacto que modelos e tecnologias importadas têm na vida das pessoas. E, por fim, a referência de participação popular em políticas públicas pode ser definida quando se incluem qualidades de interação: a sensibilidade para ouvir o mundo e, ao mesmo tempo dar voz à capacidade de relacionar-se e agir, resgatando as propriedades duradouras do afeto, da solidariedade e da autonomia que estão constantemente sendo acometidas nas sociedades em que a economia é o valor que prevalece.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, 280p.
- BERMAN, M. **Tudo que é sólido desmancha no ar**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. 472p.
- CARDOSO, A. L. Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 79-111, 1997.

- CHAUÍ, M. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2003. 368p.
- FERRARI JUNIOR, J. C. Limites e potencialidades do planejamento urbano: uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, v. 2, n.1, p. 15-28, 2004.
- FREIRE, P. **Educação na Cidade**. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1991. 54p.
- FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários a prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1997. 92p.
- FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 107p.
- FRIEDMANN, J. Toward a Non-Euclidian Mode of Planning. In: CAMPBELL, S.; FAINSTEIN, S.S. (Eds.) **Readings in Planning Theory**. Carlton: Blackwell Publishing, 2000. p. 75-80.
- HISSA, C. E. V. **A mobilidade das fronteiras: inserções da geografia na crise da modernidade**. 1. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002. 316p.
- HISSA, C. E. V. Fronteiras entre ciência e saberes locais: arquiteturas do pensamento utópico. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA. 9., 2007, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS. p. 26-29.
- LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004. 178p.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, E.; VAINER, C.; MOOJEN, S. P. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.
- MARICATO, E. **Nunca fomos tão participativos**. Carta Maior. 2012. Disponível em: www.cartamaior.com.br/templates/colunaImprimir.cfm?coluna_id=3774. Acesso em: 08 mar. 2013.
- MONTE-MÓR, R. L. M. A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. In: DINIZ, C.C.; LEMOS, M.B. (Orgs.) **Economia e Território**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 429-446.
- SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 39-82.
- SOJA, E. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. 1. ed. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 1993. 324p.
- SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 558p.

Trabalho enviado em 28/05/2019
Trabalho aceito em 17/06/2019