



e-cadernos CES

01 | 2008

**Debates contemporâneos: Jovens cientistas sociais
no CES**

Quem sou eu, o planeador do território? Práticas insurgentes no planeamento

Ricardo Cardoso



Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/eces/144>

DOI: 10.4000/eces.144

ISSN: 1647-0737

Editora

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Refêrencia eletrónica

Ricardo Cardoso, « Quem sou eu, o planeador do território? Práticas insurgentes no planeamento », *e-cadernos CES* [Online], 01 | 2008, posto online no dia 01 setembro 2008, consultado o 14 novembro 2019. URL : <http://journals.openedition.org/eces/144> ; DOI : 10.4000/eces.144



RICARDO CARDOSO

QUEM SOU EU, O PLANEADOR DO TERRITÓRIO? PRÁTICAS INSURGENTES NO PLANEAMENTO¹

Resumo: O planeamento do território e do desenvolvimento urbano, como actividade com um vasto potencial transformador, tem profundas repercussões no futuro da sociedade. Como tal, importa reflectir sobre a disciplina, em particular o papel dos profissionais de planeamento como agentes transformadores com um leque alargado de capacidades e poderes. Analisando criticamente a evolução do pensamento na área planeamento, este texto pretende sublinhar a importância da acção reflectiva e insurgente no contexto da economia política capitalista.

Palavras-chave: identidade profissional, planeamento insurgente, justiça social

1. INTRODUÇÃO: REFLECTINDO (SOBRE) O PAPEL DO PLANEAMENTO E DOS PLANEADORES

Tendo surgido nas primeiras décadas do século XX como instrumento técnico de acção de um Estado supostamente neutro, o planeamento do território, tal como é ainda hoje maioritariamente concebido, resiste a uma interpretação político-normativa do espaço e da sua produção. Neste contexto, os profissionais da disciplina – os planeadores do território – tendem a exercer a sua actividade sob um ideal de objectividade técnico-científica assente nos pressupostos fundamentais do racionalismo cartesiano. Contudo, desde meados do século passado várias contracorrentes têm vindo a questionar o papel histórico do planeamento e dos seus profissionais no desenvolvimento regional e urbano, argumentando que as suas intervenções têm um carácter inquestionavelmente político. Torna-se então crucial reflectir sobre o papel dos planeadores do território e a natureza

¹ Como citar este artigo: Cardoso, Ricardo (2008), “Quem sou eu, o planeador do território? Práticas insurgentes no planeamento”, *e-cadernos ces*, 1, 177-193. Acedido em [data], <http://www.ces.uc.pt/e-cadernos>

da profissão. É este o objectivo que – enquanto planeador do território recém-formado – me proponho abordar no presente texto.

Ao fazê-lo pretendo ainda delinear um quadro conceptual para a construção de uma nova identidade profissional, ou pelo menos definir as linhas gerais do papel que ambiciono desempenhar enquanto planeador do território. Desta forma, e embora o seu âmbito seja fundamentalmente teórico, a principal finalidade desta reflexão pessoal² é apresentar um conjunto de orientações metodológicas para a prática do planeamento no século XXI, ou mais humildemente, esboçar o código profissional que me proponho a seguir.

Para tal pareceu-me ser indispensável olhar para o passado, reflectindo sobre as várias correntes de pensamento que ao longo das últimas seis décadas foram redefinindo o que é o planeamento e o que significa ser planeador do território. Enquanto ciência social, a actividade de planeamento molda-se em função do modo como se contam as suas histórias. Com efeito, é o entendimento epistemológico que os planeadores têm da disciplina que define os contornos da sua identidade profissional (Sandercock, 2003). Como tal, neste texto começarei por analisar o cenário teórico-metodológico em que assentam as práticas contemporâneas de planeamento, descrevendo sucintamente as abordagens que considero ser mais relevantes. Por outro lado, como forma de intervenção no território e de (re)ordenação sócio-espacial, o planeamento deve ser analisado em função do contexto social e político em que se produz e reproduz (Fainstein, 2003). Isto significa que na segunda parte deste texto examinarei criticamente o contexto da profissão de planeador para então definir o meu papel enquanto tal. Por último, lançarei os fundamentos de um código de acção que me permita cumprir esse papel.

2. DO RACIONALISMO AO PÓS-MODERNISMO: PARA UMA BREVE HISTÓRIA DO PLANEAMENTO

O objectivo deste primeiro momento argumentativo é apresentar o conjunto de abordagens teórico-metodológicas que, no âmbito deste texto, melhor reflecte a diversidade de formas de pensar e agir sobre o território que ao longo do tempo contribuíram para a constante redefinição do que é o planeamento e do que significa ser planeador do território. Sendo inevitavelmente simplificadora, esta interpretação histórica não pretende reduzir cada uma das abordagens seleccionadas a uma categoria estanque à qual corresponderiam determinadas práticas e modos de acção. O princípio a partir do qual se categoriza e divide é de que cada prática concreta se apropria do

² Apesar de pessoal, esta reflexão deve muito a uma outra feita em conjunto com Chris Jasko, Julie Crespin, Jordi Sanchez-Cuenca, Melissa Bélo e Nasser Abou-Rahme, a quem quero agradecer pela inspiração conceptual (ver Cardoso *et al.* 2007). Por sua vez, essa outra inspirou-se nas aulas de Caren Levy na Development Planning Unit, (University College London) durante o ano académico de 2004/05.

cenário teórico- metodológico resultante de forma distinta, apresentando elementos característicos (e por vezes contraditórios) das diferentes abordagens que dele fazem parte. O factor mais relevante neste esforço de categorização interpretativa diz respeito ao âmbito da reflexão pessoal que aqui me propus fazer, e resulta do facto de cada uma destas abordagens redefinir o papel dos profissionais de planeamento, especificando quem é, segundo a sua perspectiva, o planeador do território.

3. AS ABORDAGENS RACIONALISTAS³: O PLANEADOR COMO PERITO NEUTRAL

Ao revisitar a história do planeamento, deparamo-nos com uma narrativa oficial. É a história do projecto modernista e das abordagens racionalistas que emergiram entre as décadas de 50 e 70 e continuam a dominar as principais formas de pensar e agir sobre o território (Sandercock, 2003)⁴. Abraçando os ideais fundamentais do positivismo iluminista, estas abordagens baseiam-se na aplicação da razão técnico-científica aos diferentes modos de ordenação sócio-espacial, bem como aos processos de organização administrativa e de tomada de decisão. Segundo o que se defende, não só é possível mas também desejável planejar o território de forma científica e objectiva (Allmendinger, 2002).

No que diz respeito ao seu âmbito de acção, identificam-se duas grandes correntes neste tipo de abordagens teórico-metodológicas (Taylor, 1998). Uma ligada à substância do planeamento (ou seja, ao que é planeado) e uma outra que se refere ao processo de planeamento (ou seja, ao modo de planear). Assim, enquanto na corrente substantiva se pensa o espaço, construindo teorias no planeamento, na corrente processual concebe-se o método decisório, construindo teorias de planeamento.

A corrente substantiva prende-se então com a racionalização da organização do território. Duas subcorrentes são identificáveis. Uma em que o planeamento é tido como um exercício de desenho do espaço (à escala urbana ou infraurbana) e uma outra em que o planeamento se constitui como uma actividade de análise e controlo de sistemas territoriais (à escala supraurbana ou regional). Na primeira subcorrente o planeamento do território funciona como extensão da arquitectura e da engenharia e como tal afirma-

³ Como se irá ver em seguida, o ideal racionalista não é exclusivo a este tipo de abordagens. Porém, o seu potencial de instrumentalização da realidade é aqui magnificado. De uma forma mais exacta, estas abordagens remetem para o conceito de racionalismo instrumental.

⁴ Isto é particularmente verdade em Portugal, país com uma fraca tradição de planeamento territorial e onde o enquadramento conceptual da disciplina continua sendo fundamentalmente marcado pelo determinismo racionalista, com o planeamento físico e as disciplinas técnicas a assumirem um papel preponderante (Rosa Pires, 2001).

se principalmente como uma disciplina de projecto espacial (Abercrombie, 1959)⁵. Como planeamento físico – ou seja, que se distingue do social e económico, mas que antevê e acredita na possibilidade de atingir mudanças socio-económicas através da intervenção no espaço – privilegia a actividade de desenho da forma urbana (de cidades eficientes e funcionais), conferindo especial atenção à produção de planos precisos e definidores do uso do solo. A segunda subcorrente abandona a completamente a ideia do planeamento como desenho e dá prioridade à análise (e subsequente controlo racional) do território como um sistema (McLoughlin, 1973). Aqui o objectivo fundamental está em compreender e racionalizar adequadamente a estrutura e ligações funcionais que constituem o território. O planeamento deixa assim de ser meramente físico e passa a integrar considerações socio-económicas (entram em cena geógrafos, economistas e sociólogos), abandonando-se também o ideal da solução definitiva e privilegiando-se a produção de planos flexíveis e adaptáveis.

A corrente processual prende-se com a racionalização das decisões do planeamento e dos processos de produção do território. Também aqui é possível identificar duas subcorrentes que se distinguem pelo alcance das suas respectivas esferas de acção. Uma em que o planeamento é tido como sendo capaz de controlar os processos de decisão de forma compreensiva e uma outra mais humilde, em que o planeamento se constitui como uma actividade incremental. Na primeira subcorrente o planeamento ambiciona racionalizar os processos de decisão como um todo, através de uma rotina de procedimentos que começa com a definição de problemas e objectivos, e prossegue com a identificação e subsequente avaliação de todas as alternativas possíveis, para então poder seleccionar cientificamente a acção mais adequada (Faludi, 1973). É a aplicação do método científico à elaboração de planos e políticas territoriais através do controlo meticuloso e completo de todas as fases do seu processo de elaboração. Uma ambição que é criticada pela subcorrente incremental como sendo claramente irrealista, pois as limitações de tempo e recursos são impossíveis de evitar (Lindblom, 1996). Desta forma, a ideia fundamental nesta subcorrente é de que se pode chegar à opção mais racional ajustando diferentes soluções através de uma utilização expedita, incremental e estratégica da rotina de procedimentos supramencionada.

As abordagens racionalistas são então constituídas por diferentes correntes com âmbitos de acção marcadamente distintos. Contudo, ao basearem-se num conjunto de pressupostos comuns, a matriz filosófica que as suporta é a mesma⁶. Em primeiro lugar,

⁵ Segundo a história oficial é aqui que a disciplina se afirma enquanto tal (Sandercock, 2003). Com efeito, é aqui que são mais facilmente identificáveis os grandes “heróis” do planeamento: não só Howard, Corbusier, Geddes ou Haussman mas também os Almadas, Auzelle ou Duarte Pacheco.

⁶ Poder-se-á dizer que a cada uma das diferentes correntes corresponde uma formatação distinta do mesmo ideal de racionalismo instrumental. Na leitura que aqui é feita passa-se do racionalismo estético ao

parte-se do princípio de que os objectivos do planeamento (tal como os valores e ideias que os suportam) são consensuais perante a sociedade e expressão activa do interesse público que assim é concebido de forma unitária. Em segundo lugar, o Estado é considerado uma entidade essencialmente benigna, um árbitro neutro em relação a diferenças de género, preferências sexuais ou classes socio-económicas. Por último, o planeamento é concebido como uma actividade neutra que, sendo puramente técnica e apolítica, se constitui como um instrumento que decifra e descreve a realidade ao poder político (Allmendinger, 2002; Sandercock, 1998).

Perante isto, o papel dos profissionais de planeamento na sua concepção dominante torna-se claro. O planeador do território deverá ser, segundo as abordagens racionalistas, um perito técnico que informa e aconselha o poder político, sendo-lhe subserviente e servindo-o em conformidade. Possuidor de uma forte formação específica, deverá ainda ser capaz de aplicar a razão objectiva na elaboração de planos, na análise e controlo do território, na ponderação de alternativas de desenvolvimento e/ou na escolha estratégica das que lhe é possível considerar. Isto significa que o planeador é o único detentor de conhecimento, seja este substantivo ou processual⁷. Por último, o planeador do território trabalha em função do interesse público que considera de forma homogénea.

4. A ABORDAGEM ADVOCATÓRIA: O PLANEADOR COMO REPRESENTANTE

O primeiro grande desafio às abordagens racionalistas emergiu em meados dos anos 60 nos Estados Unidos. Influenciado pelo movimento contra-hegemónico dos direitos civis, o surgimento da abordagem advocatória ambicionava transformar os pressupostos em que se constituiu o planeamento enquanto actividade de intervenção no território. Ao sublinhar a importância da pluralidade de interesses existentes nesse mesmo território, argumenta-se que a realidade não é objectiva (nem objectivável) e como tal, o ideal de neutralidade é profundamente inconsistente. Assim sendo, o conceito de interesse público, bem como a própria actividade de planeamento passam a fazer parte da esfera do político (Davidoff, 1996).

Pondo em jogo a questão distributiva, o que se propõe é que para cada situação de desenvolvimento territorial sejam elaborados vários planos por diferentes grupos. Desta forma, cada plano representará os valores e interesses de um determinado grupo e a decisão final de desenvolvimento será tomada politicamente, através do debate de ideias

funcionalista na corrente substantiva, e do racionalismo compreensivo ao estratégico na corrente processual (Taylor, 1998).

⁷ Na sua vertente mais heróica, o planeador concebe processos e planos, enquanto que nas concepções mais modestas é apenas responsável pelo controlo do desenvolvimento desses mesmos processos e planos.

entre esses mesmos grupos (Allmendinger, 2002). Confiante no funcionamento da democracia representativa e plural, o objectivo último do planeamento segundo esta abordagem é então intervir no espaço através da participação dos diferentes grupos de interesse nele implicados. Procura-se assim que todos os cidadãos (e em especial, os que pertencem a grupos sub-representados nos processos de decisão do planeamento racionalista) tenham um papel preponderante na formulação de planos que, dessa forma, representarão a sua visão para o território. Como já foi referido, isto abrange um conjunto transformações consideráveis em relação às abordagens racionalistas, pese embora a estrutura de poder que tradicionalmente as suporta continue praticamente intacta (Sandercock, 1998).

Ainda assim, a abordagem advocatória incorpora uma transformação profunda em relação ao que os profissionais de planeamento são e fazem. Expande-se o papel do planeador, que segundo esta abordagem deve agir como representante dos grupos tradicionalmente arredados dos processos de tomada de decisão e defender os seus interesses politicamente em *fora* adequados. Neste seu papel de defensor dos interesses de determinados grupos, o planeador deve ser transparente em relação aos valores que defende, abandonando por completo o ideal de neutralidade e passando a assumir um papel essencialmente político quando informa o público que representa dos benefícios e custos das alternativas de planeamento e tenta incorporar a suas visões nos processos de decisão.

5. A ABORDAGEM MARXISTA: O PLANEADOR COMO ANALISTA CRÍTICO

Pouco tempo depois das abordagens racionalistas terem começado a ser postas em causa nos crescentes debates em torno da participação pública, nasce uma narrativa na periferia do planeamento do território (nas áreas da sociologia urbana e da geografia) que põe em causa os fundamentos da disciplina. É uma abordagem essencialmente crítica, de inspiração Marxista que reescreve a história do planeamento ao pôr em causa os fundamentos da sua própria existência. Como actividade que pretende ser progressista e emancipadora, o planeamento é classificado de ingénuo e ignorante em relação às relações de poder que favorece e nas quais está profundamente implicado (Allmendinger, 2002; Sandercock, 1998).

Interpretando o funcionamento da sociedade em termos de conflito de classes, o planeamento do território é acusado de sustentar ou ampliar as desigualdades sociais que o suportam ao actuar como um mecanismo de reprodução social que perpetua um conjunto de relações sociais em termos de produção, distribuição e consumo sem as quais a ordem social vigente (e como tal, os interesses das classes capitalistas) não perduraria (Harvey, 1973). Nesta perspectiva, o planeamento é descrito como sendo um

mero instrumento de legitimação do capital, de mediação entre as suas diferentes facções e de regulação das pressões exercidas sobre si mesmo pelas classes oprimidas. Esta é uma crítica fulminante à actividade e aos seus profissionais. Porém, ao negar-lhes qualquer papel nos processos de transformação social, esta abordagem crítica parece paralisar todos e quaisquer debates em torno dos planos e das políticas para o território, o que torna a sua relevância práctico-metodológica muito reduzida (McDougall, 1982). Com efeito, só alguns anos depois das primeiras leituras críticas da economia política do território surgiram respostas (ainda que frágeis) a estas dificuldades. O planeamento é então concebido como uma prática socialista que se desenvolve dentro e contra o Estado capitalista, ao longo das tensões criadas pelas desigualdades existentes.

Deste modo, e tendo em conta o seu pendor essencialmente crítico, a abordagem marxista concebe o planeador como sendo um analista espacial ciente da economia política capitalista em que desenvolve a sua actividade profissional e profundamente crítico das suas próprias práticas de intervenção no território. De uma forma mais construtiva, reconhece-se ainda um papel no impulsionamento de alternativas mobilizadoras à ordem social vigente que promovam resistências concretas à acumulação de capital e fomentem mudanças estruturais na sociedade e no território através da mobilização social.

6. A ABORDAGEM NEOLIBERAL: O PLANEADOR COMO GESTOR

Sob influência do movimento político-intelectual que nos anos 80 fez (re)nascer a direita ultraliberal, esta abordagem ao planeamento do território surgiu como resposta às alegadas disfunções do Estado-providência e rapidamente assumiu considerável preponderância práctico-metodológica. Argumentando a favor do mercado livre, o único mecanismo distributivo que consideram eficiente, os defensores do planeamento neoliberal criticam o intervencionismo de Estado das abordagens racionalistas como sendo um obstáculo aos investimentos do sector privado e subseqüentemente à competitividade dos territórios na economia global (Allmendinger, 2002).

Segundo a abordagem neoliberal, o planeamento e os planeadores devem agir em função do mercado, sustentando e melhorando as suas condições de funcionamento através da desregulamentação administrativa e da criação de incentivos à iniciativa privada e ao empreendedorismo como principal modo de desenvolvimento do território (Taylor, 1998). Desta forma, a actividade de planeamento é despolitizada e concebida como um exercício técnico de gestão económica do sector privado. Refugiando-se na retórica neoliberal herdada da escola económica de Chicago, os instrumentos que utiliza replicam os da gestão e administração de empresas: técnicas de gestão imobiliária, ferramentas de coordenação empresarial, etc.

No que diz respeito ao papel dos profissionais, segundo esta abordagem ao planeamento espacial, planeador do território é tido como um perito técnico na gestão dos mercados que se congregam numa determinada unidade territorial e dos diferentes agentes económicos implicados no seu funcionamento. Enquanto tal, o seu objectivo primordial é garantir o funcionamento desses mesmos mercados. Assim, as práticas do planeador neoliberal são em tudo semelhantes às do racionalista, transformando-se apenas o teor da racionalidade que as subjaz (i.e. passa-se da razão técnico-científica para a razão do mercado)⁸.

7. AS ABORDAGENS PÓS-MODERNISTAS: O PLANEADOR COMO MEDIADOR E/OU MOBILIZADOR

Com a consolidação da crítica pós-modernista e no seguimento dos seus desafios às premissas fundamentais do pensamento moderno, surgiu no final dos anos 80 um conjunto disforme de abordagens ao planeamento do território cuja concepção do espaço e do tempo é radicalmente distinta do instrumentalismo racionalista dominante. Ao incorporar uma mudança paradigmática com influências profundas nos modos de produção de conhecimento, as abordagens pós-modernistas reconhecem e celebram a multiplicidade sócio-espacial e a diversidade de identidades que convivem no território (Fainstein, 2003). Desta forma, é dada ênfase ao carácter dinâmico e incerto do conceito de cultura e o modo como este influencia relações de poder entre grupos distintos nos processos de desenvolvimento socio-espacial. Assim e tal como na abordagem marxista, o planeamento tradicional é acusado pelos pós-modernistas de funcionar como um mecanismo de produção e reprodução de desigualdade e opressão (Sandercock, 1998).

Estas abordagens ao planeamento tentam então integrar todas as dimensões da diversidade ao procurar envolver uma vasta variedade de actores nos processos de desenvolvimento do território. Como tal, a expressão mais corrente do seu objectivo enquanto actividade de intervenção espacial passa pela reestruturação desses processos através da interactividade e do entendimento mútuo entre os diferentes grupos implicados num determinado território (e destes com os profissionais de planeamento). Central a este objectivo está o conceito de racionalidade comunicativa, sob o qual o planeamento do território se constitui primordialmente como uma forma de interacção naquela que foi apelidada de viragem comunicativa na teoria e prática da disciplina (Healey, 1992). Paralelamente, existe uma outra corrente pós-modernista que desconfia das condições sob as quais essa interacção inevitavelmente se dá e propõe uma concepção do planeamento como um modo explícito de acção política. Este modo de acção reflecte as várias dimensões da diversidade e toma forma na multiplicidade de

⁸ A isto não será alheio o facto de que estas abordagens têm vindo a assumir um papel dominante desde os anos 90.

lutas contra a dominação e a opressão institucionalizadas que se agregam nos processos de desenvolvimento territorial (Sandercock, 1998; 2003).

Consequentemente, existem duas leituras possíveis sobre o papel do planeador do território segundo as abordagens pós-modernistas. Por um lado, o planeador é tido como um mediador nos processos de desenvolvimento do território cujas capacidades profissionais passam pela interacção, comunicação e construção de consensos. Por outro lado, o planeador é um elemento mobilizador nas lutas contra a opressão e a dominação institucionalizadas de todos e quaisquer grupos implicados num determinado território.

8. DO CONTEXTO DO PLANEAMENTO AO IDEAL DO PLANEADOR INSURGENTE

A tradução do cenário teórico-metodológico do planeamento do território em tipologias de acção específicas procede ao contexto socio-político da actividade. Com efeito, qualquer reflexão sobre o significado de uma actividade profissional com implicações espaciais deverá ter início na análise crítica dos processos de transformação urbana que indubitavelmente a atingem e envolvem. Tendo como objectivo delinear os contornos do meu papel como planeador, torna-se então impreterível analisar os atributos ideológicos da contemporaneidade sócio-espacial (sem com isso reivindicar qualquer tipo de monopólio sobre uma verdade cuja natureza política demarca formulações interpretativas necessariamente dependentes do posicionamento teórico-ideológico de quem as produz).

É então ao contestar a relevância concedida pelas abordagens dominantes à coerência formal e/ou processual do desenvolvimento territorial e ao adoptar uma perspectiva crítica em relação à produção do território, que (juntamente com analistas críticos marxistas e planeadores neoliberais) argumento a favor da irrefutabilidade do facto de que o planeamento enquanto actividade de intervenção na sociedade está forçosamente amarrado aos processos de urbanização capitalista. Não desprezando a diversidade de interpretações e apropriações do território, a contemporaneidade ganha coerência espaço-temporal no grau de difusibilidade e perseverança da experiência urbana capitalista (Harvey, 1989). De facto, à medida que o sistema capitalista se consolida e institucionaliza nacional e internacionalmente, sociedades e territórios ficam cada vez mais sujeitos (ainda que de formas marcadamente distintas) às estruturas e dinâmicas contraditórias desta ordem político-económica. Os desígnios do mercado livre e as diferentes lógicas de acumulação de capital funcionam como forças extrínsecas à sociedade, dominando por completo os seus processos de transformação e excluindo a possibilidade de se tirar partido do potencial de mais e melhor desenvolvimento permitido pelos actuais níveis de conhecimento e produtividade (Amin, 2004). O que é na sua

essência um meio para o desenvolvimento transformou-se num fim em si mesmo, revelando de forma lancinante o seu poder regressivo. Isto reflecte-se de forma exemplar na produção do espaço (e subseqüentemente, no papel que o planeamento nela desempenha). Com efeito, o crescimento sem precedentes da população urbana tem-se caracterizado pelo desperdício e a alienação económica, bem como pelo aumento exponencial dos níveis de polarização e desigualdade sócio-espacial (Davis, 2006).

Não pretendo com esta interpretação do contexto do planeamento cair na mera descrição apocalíptica do capitalismo e com isso subestimar o alcance transformativo da actividade e dos seus profissionais. Tal como os territórios nos quais intervêm, os planeadores estão invariavelmente sujeitos às dinâmicas e tendências da experiência urbana capitalista. Por outro lado, como profissionais com várias capacidades e poderes em termos de organização e gestão espacial das actividades humanas e da articulação das redes institucionais que as suportam, os planeadores do território ocupam uma posição única entre Estado e sociedade, e como tal podem desempenhar um papel determinante no aproveitamento das contradições e possibilidades que essa mesma experiência encerra. Isto requer o entendimento do planeamento como uma actividade política na qual os seus profissionais assumem os privilégios inerentes ao seu posicionamento institucional e o potencial reestruturante das suas intervenções como agentes transformadores e progressistas – uma construção epistemológica raramente adoptada pelos proponentes das abordagens que ao longo da história têm assumido maior relevância prático-metodológica (racionalistas e mais recentemente, neoliberal). Isto significa que, ao assumir-me como planeador do território que ambiciona contribuir para a transformação progressista da sociedade, terei necessariamente que reconhecer e combater construtivamente o papel normalmente desempenhado pelos profissionais formais de planeamento nos processos de espacialização da economia política capitalista.

Ao expor o planeamento tradicional como um mecanismo de reprodução, tanto a crítica marxista como algumas abordagens pós-modernistas têm contribuído de forma inigualável para este fim. Incorporando o carácter dualístico e contraditório de uma actividade profissional com capacidades e poderes para segregar bem como para integrar, estes dois tipos de abordagens podem ser interpretados dialecticamente. Por um lado põem a claro as cumplicidades dos planeadores nos processos de territorialização capitalista, por outro contribuem para que os estes atinjam o potencial transformativo da sua profissão. Analistas críticos e mobilizadores pós-modernistas propõem então uma metodologia de actuação que passa pela definição de trajectórias de desenvolvimento territorial fortemente enraizadas nas possibilidades do presente; ou seja, uma didáctica profissional que se articula como uma forma de utopianismo

explicitamente espaço-temporal e se estabelece como um modo de acção marcadamente insurgente (Fainstein, 2003; Harvey, 2000; Sandercock, 2003).

Esta didáctica profissional pressupõe a renovação do tipo de práticas normalmente atribuídas aos planeadores do território. O objectivo é estimular consciências espaciais radicalmente distintas e inspirar movimentos sociais que possam contribuir para a transformação das estruturas e dinâmicas de poder que se constituem como o contexto inegável da profissão. Como profissional insurgente devo então reconceber o papel do planeador como representante advocatório de um programa para uma ordem social alternativa, e adoptar práticas que passam pela articulação normativa de um ideal sócio-espacial e subsequente desenvolvimento de uma estratégia de acção que me permita demonstrar a importância e exequibilidade dos seus objectivos e assim mobilizar o poder social necessário para os alcançar (ibid.). Como tal, uma das minhas principais funções como planeador insurgente diz respeito à especificação do conteúdo ético de uma nova ordem sócio-espacial.

Perante o contexto em que se situa o planeamento do território contemporâneo, eu defendo que o ideal de justiça social deve constituir o princípio normativo universal das suas práticas de intervenção (Cardoso, 2008). Ao adoptar esta forma de utopianismo universalista, pretendo demarcar-me do relativismo pós-modernista, rejeitando por completo as recomendações procedimentais de grande parte da sua literatura e, como tal, recusando assumir o papel de mediador nos processos de planeamento. Embora reconheça méritos nos modos de acção comunicativa (particularmente no que diz respeito ao estímulo à validação institucional das diferentes formas de conhecimento e apropriação do território), é minha opinião que o enfoque quasi-axiomático na ética discursiva, e na decorrente construção de consensos deliberativos, conduz à desvalorização analítica do contexto político-económico do planeamento, assim como à depreciação do conteúdo e resultados materiais das deliberações públicas (Cardoso, 2005). Como adiante se verá, não pretendo com esta posição crítica denegrir a relevância dos processos de negociação no desenvolvimento de planos e políticas para o território; pretendo, isso sim, contestar os pressupostos idealistas que fundamentam as abordagens comunicativas. Ideias e argumentos não transformam estruturas, nem desfazem os conflitos que lhe são inerentes. Com efeito, as mudanças estruturais necessárias à construção de um território socialmente justo dependem do poder transformativo mobilizado e não da força relativa dos argumentos em debate. No seguimento da função que acima delineei para a minha própria prática profissional, mostra-se então essencial determinar os atributos genéricos de um território reorganizado de uma forma socialmente justa.

Este tem sido um dos principais objectivos do meu trabalho recente (Cardoso e Breda-Vázquez, 2007). A definição de justiça que tenho utilizado compõe-se ao longo da tensão argumentativa existente entre as abordagens marxista e pós-modernista e da qual se destacam dois conceitos fundamentais; dois ideais de cidade que se complementam e estabelecem o conteúdo ético de um território socialmente justo: a *cidade justa* preconizada por Fainstein (1996; 2003) e a *cosmopolis* celebrada por Sandercock (1998; 2003).

Inspirado na tradição analítica marxista, o ideal da cidade justa incide sobre a substância económica dos territórios. Herdeiros dos analistas críticos urbanos, os seus proponentes resistem a quaisquer esquemas que aprofundem a acumulação de capital em detrimento de cidadãos comuns e actuam na aplicação de princípios justos que fomentem mudanças estruturais nessa substância económica. Respondendo às críticas pós-modernistas, segundo as quais a importância dada às relações socio-económicas conduz ao pressuposto inadequado de que a desigualdade económica se sobrepõe a todas as outras formas de subordinação, o ideal da cidade justa alarga o âmbito da análise marxista tradicional ao analisar distribuições territoriais em termos das várias formas de categorização social existentes e recusando-se a decompor modos não económicos de dominação em categorias de classe (Fainstein, 1996). Centrando-se no conteúdo e resultados do planeamento (em vez do processo), esta visão do território é a de um modelo igualitário de relações sócio-espaciais que enquadra análise e acção em função de quem obtém o quê, quando e como na produção do espaço regional e urbano (Fainstein, 2003). Isto traduz-se na noção de direito à cidade, conceito que reforça direitos políticos e incorpora a materialização do utopianismo universalista ao formalizar direitos à qualidade de vida (incluindo, entre outros, o direito à habitação) bem como direitos à igualdade material relativa e direitos dos trabalhadores sobre os meios de produção (Harvey, 2000).

O ideal da cosmopolis assenta nos princípios pós-modernistas de reconhecimento da diferença e como tal centra-se na diversidade de culturas que se congregam no território. Deste modo, a visão normativa pós-modernista toma a forma de um ideal de vida na cidade como espaço de ligação inter-cultural; o que, em termos de planeamento, se traduz na criação das condições institucionais e ideológicas necessárias ao efectivo reconhecimento político dos diferentes grupos reunidos no território e a celebração das suas culturas e características distintas. À semelhança do anterior, o ideal da cosmopolis também alarga o âmbito da abordagem teórica que lhe dá origem, não se restringindo à dimensão sócio-cultural da desigualdade e integrando uma perspectiva fortemente enraizada no contexto político-económico dos territórios (Sandercock, 1998, 2003). Focalizando a sua atenção nos processos de planeamento, os mobilizadores pós-

modernistas lutam por um território caracterizado por uma cultura cívica de diálogo e negociação que dá significado às heterogeneidades sociais através de práticas de participação democrática activa que incorporam experiências de empoderamento (de grupos tradicionalmente excluídos) e despertam transformações institucionais relevantes (ibid.). Isto significa que a institucionalização da justiça social tem aqui um papel crucial, assumindo-se como um meio e um fim em si mesmo. A visão normativa que lhe sucede é então a de uma cidade na qual todos e quaisquer espaços de decisão criem condições institucionais mobilizadoras e não-opressoras ao reconhecimento da diferença; o que significa evitar qualquer uma das 5 faces da opressão: exploração, marginalização, falta de poder, imperialismo cultural e violência (Young, 1990).

9. PARA UM CÓDIGO DE ACÇÃO INSURGENTE

A esta concepção genérica de justiça sócio-espacial perfilha-se a urgência de contextualizar o significado do direito à cidade, bem como as condições indispensáveis à sua institucionalização. Isto significa que a minha rotina profissional como planeador insurgente se inaugura com um esforço estratégico de imaginação reflexiva e articulação contextualizada da visão programática delineada que tem como objectivo mobilizar as forças sociais necessárias à sua efectivação. Para que tal seja possível é necessário compreender de que maneira pode um ideal genericamente definido converter-se num programa concreto e universalizante que dê resposta às particularidades do espaço e do tempo. Subsequentemente, e como acérrimo defensor de uma ordem social alternativa, torna-se indispensável que defina um quadro de referência pessoal que me permita agir em situações específicas de desenvolvimento territorial os que me proponho a cumprir. Constituindo a essência do que deverá ser o meu papel activo como planeador insurgente no contexto da economia política capitalista, estas obrigações contingentes estabelecem um código de acção insurgente que (não obstante a incoerência retórica) determina dois eixos fundamentais de deveres e responsabilidades.

O primeiro refere-se à tradução interactiva e inclusiva de conhecimentos. A percepção das fronteiras do possível (incluindo a dos planeadores) está limitada por rotinas diárias e obrigações que inibem a imaginação e a construção de modos alternativos de ser e existir. Parte da minha responsabilidade como planeador insurgente (e parte de projecto político que pretende a transformação progressista da sociedade) passa por interceder na circulação costumada de informação e induzir a superação da condição inevitavelmente miópica da existência diária (Harvey, 2000). Isto requer um esforço contínuo de tradução interactiva e inclusiva de conhecimentos, o que significa que o estímulo à transformação estrutural do território e do seu modo de produção deve começar com o reconhecimento e exploração das diferenças entre a minha interpretação

da realidade e as inúmeras outras existentes entre os grupos implicados na acção transformativa que pretendo desenvolver (Schön, 1991). Este reconhecimento de conhecimentos distintos antecipa a desmistificação da minha proficiência enquanto profissional e conseqüentemente contribui para restabelecer o planeamento como uma actividade abrangente e inclusiva (Healey, 1985). Evitando o artificialismo reducionista empregue nos métodos e linguagens tradicionais do planeamento, devo estar preparado para reflectir-em-acção e para contactar, interagir e aprender com realidades pessoais, familiares e comunitárias que são inevitavelmente complexas e imprevisíveis (Schön, 1991).

Isto requer da minha parte a capacidade de interpretar e traduzir (de uma forma inteiramente aberta e recíproca) os vários conhecimentos, incertezas e aspirações políticas (incluindo as minhas próprias) que coexistem no território, convertendo o ideal abstracto que proponho em formas de acção colectiva concretas que demonstrem ser relevantes no contexto institucional em que se inserem (Harvey, 2000; Schön, 1991). Para tal é fundamental que aja num referencial de base comum aos diferentes grupos implicados, através de práticas inclusivas de contacto directo e aprendizagem nas quais escuto, mais do que falo (Chambers, 1997; Satterthwaite, 2001). Isto requer a criação das condições institucionais necessárias a este tipo de interacção, pelo que devo ainda contribuir para a supressão do conjunto de relações hierárquicas que tradicionalmente se estabelecem entre os planeadores e os beneficiários das suas intervenções, bem como para estimular relações recíprocas de confiança entre planeadores e comunidades que fomentem decisões baseadas em competências e conhecimentos partilhados.

O segundo tipo de deveres e responsabilidades diz respeito à interpretação mútua entre pensamento criativo e acção crítica. Ontologicamente enclausurados por aspirações de proficiência profissional e diferentes formas de especialização e alheamento político, os sistemas tradicionais de regras e procedimentos produzem e reproduzem fissuras problemáticas entre pensamento e acção (Healey, 1985). Mesmo quando empregam medidas inovadoras de tradução interactiva e inclusiva de conhecimentos (como o planeamento participativo), raramente estes sistemas (e os seus proponentes) se confrontam e opõem aos modos de apropriação de conhecimento prevalecentes e às estruturas de poder hierarquizante que os suportam. Parte da minha responsabilidade como planeador insurgente passa então por assumir uma função interpretativa que contribua para a renovação ontológica do planeamento como campo de conhecimentos intercambiáveis e simultaneamente aplicáveis à imaginação teórica assim como à construção prática de uma ordem social alternativa (Healey, 1985; Schön, 1991).

Ao destacar a reciprocidade entre pensamento crítico e acção criativa, esta responsabilidade obriga à ampliação do meu papel enquanto agente reflexivo e insurgente. Isto requer da minha parte um exercício continuado de interpretação e conversão mútua entre investigação e prática no qual uma actividade permanente se transforma na outra. Para que tal seja possível, é fundamental que proceda adequadamente (na inserção de processos de aprendizagem recíproca e subsequente transformação osmótica entre imaginar e agir) através de rotinas não procedimentalizadas de diálogo autêntico em que normas práticas são permanentemente disputadas e ideias criativas são continuamente postas em práticas (van Ufford *et al.*, 2003).

10. Nota conclusiva

Em suma, o objectivo transcendental ao qual me proponho passa fundamentalmente pela especificação de um ideal normativo do território (e da sua produção) e sua subsequente articulação numa variedade de palcos institucionais através de práticas de tradução interactiva e inclusiva de conhecimentos, e interpretação mútua entre pensamento criativo e acção crítica. Apelando à “reafirmação de uma crítica virulenta, fortemente *intolerante*, da civilização capitalista global” (Zizek, 2006: 19), este ideal normativo constitui-se como a única saída possível do beco criado pela neutralização política do planeamento⁹.

Ricardo Cardoso

Estudante de doutoramento em Planeamento Regional e Urbano na Universidade da Califórnia, Berkeley. Licenciado pela Universidade do Porto em Engenharia Civil, ramo Planeamento do Território e Ambiente, estudou Planeamento do Desenvolvimento Urbano na Universidade de Londres onde desenvolveu uma dissertação de Mestrado sobre temas de contexto e poder na teoria do planeamento urbano. Entre 2006 e 2008 foi investigador no Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente da Universidade do Porto onde estudou questões de justiça social no sistema Português de planeamento do território. Contacto: emaildoricardoso@gmail.com

Referências bibliográficas

- Abercrombie, Patrick (1959), *Town and Country Planning*. Oxford: Oxford University Press.
- Allmendinger, Philip (2002), *Planning theory*. Basingstoke e New York: Palgrave.
- Amin, Samir (2004), *Obsolescent capitalism*. Delhi: Rainbow.
- Cardoso, Ricardo (2008), “A justiça social como princípio fundamental do planeamento do território”, *Sociedade e Território*, no prelo.

⁹ Parafraseando Zizek (2006, 19) na sua identificação do “postulado da neutralização política da economia” como o beco em que se encontra a contemporaneidade.

- Cardoso, Ricardo e Breda-Vázquez, Isabel (2007), "Social justice as a guide to planning theory and practice: analyzing the Portuguese planning system", *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(2), 384-400.
- Cardoso, Ricardo *et al.* (2007), "Who are we, the planners?", Conference proceedings of the First International Conference of Young Urban Researchers, 11-12 June 2007, CIES-ISCTE, Lisboa, Portugal.
- Cardoso, Ricardo (2005), "Context and power in contemporary planning: towards reflexive planning analytics", *Development Planning Unit Working Paper*, 128, 1-21.
- Chambers, Robert (1997), *Whose reality counts: putting the first last*. London: Intermediate Technology Publications.
- Davidoff, Paul (1996 [1965]), "Advocacy and pluralism in planning", in Susan Fainstein; Scott Campbell (org.), *Readings in planning theory*. Malden e Oxford: Blackwell, 210-223.
- Davis, Mike (2006), *Planet of slums*, London e New York: Verso.
- Fainstein, Susan (1996), "Justice, politics, and the creation of urban space", in Andy Merrifield; Erik Swyngedouw (org.), *The urbanization of injustice*, London: Lawrence and Wishart.
- Fainstein, Susan (2003 [2000]), "New directions in planning theory", in Susan Fainstein; Scott Campbell (org.), *Readings in planning theory*. Malden e Oxford: Blackwell, 173-195.
- Faludi, Andreas (1973), *Planning theory*. Oxford: Pergamon.
- Harvey, David (1973), *Social justice and the city*. London: Edward Arnold.
- Harvey, David (1989), *The condition of postmodernity*. Oxford: Basil Blackwell.
- Harvey, David (2000), *Spaces of Hope*. Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Healey, Patsy (1992), "Planning through debate: the communicative turn in planning theory and practice", *Town Planning Review*, 63, 143-162.
- Healey, Patsy (1985), "The professionalisation of planning", *Town Planning Review*, 56(4), 442-457.
- Lindblom, Charles (1996 [1959]), "The science of muddling through", in Susan Fainstein; Scott Campbell (org.), *Readings in planning theory*. Malden e Oxford: Blackwell, 196-209.
- McDougall, Glen (1982), "Theory and practice: a critique of the political economy approach to planning", in P Healey et al (eds.), *Planning Theory: Prospects for the 1980s*, Pergamon.
- McLoughlin, Brian (1973), *Urban and regional planning. A systems approach*. London: Faber & Faber.
- Rosa Pires, Artur (2001), "Breaking the ties with the master plan: spatial strategic plans in Portugal", in Louis Albrechts *et al.* (org.), *The changing institutional landscape of planning*. Aldershot: Ashgate, 181-207.
- Sandercock, Leonie (1998), *Towards cosmopolis: planning for multicultural cities*. Chichester: John Wiley and Sons.
- Sandercock, Leonie (2003), *Cosmopolis II: mongrel cities of the 21st century*. London e New York: Continuum.

- Satterthwaite, David (2001), "From professional driven to people-driven poverty reduction: reflections on the role of Shack/Slum Dwellers International", *Environment and Urbanization*, 13(2).
- Schön, Donald (1991), *The reflective practitioner: how professionals think in action*. Avebury: Aldershot.
- Taylor, Nigel (1998), *Urban planning theory since 1945*. London, Thousand Oaks e New Delhi: Sage.
- van Ufford, Phillip Quarles *et al.* (2003), "Interventions in development: towards a new moral understanding of our experiences and an agenda for the future", in van Ufford, Phillip Quarles; Kumar Giri, Ananta (org.) *A moral critique of development: in search of global responsibilities*. New York: Routledge, 3-39.
- Young, Iris Marion (1990), *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Zizek, Slavoj (2006), *Elogio da intolerância*. Lisboa: Relógio D'Água.