



Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

de Melo Monte-Mór, Roberto Luís

O tema do desenvolvimento no contexto da Anpur: uma reflexão crítica preliminar  
Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 15, núm. 1, mayo, 2013, pp. 107-124

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional  
Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951683007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# O TEMA DO DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO DA ANPUR<sup>1</sup>:

UMA REFLEXÃO CRÍTICA PRELIMINAR

ROBERTO LUÍS DE MELO MONTE-MÓR

**R E S U M O** *A expressiva produção acadêmica e científica no campo dos estudos urbanos e regionais de mais de cinquenta centros de pós-graduação e pesquisa filiados e associados à Anpur – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – publicada e difundida nos últimos trinta anos, voltada para o tema do desenvolvimento, é o objeto de reflexão do presente ensaio. Trata-se aqui de proceder a um mapeamento e apreciação crítica das temáticas próprias da área do Planejamento e das Pesquisas Urbanas e Regionais em articulação com o tema do Desenvolvimento, tal como discutidas nesses trinta anos de existência da Anpur. A natureza do tratamento, as abordagens privilegiadas e as temáticas que ganharam maior evidência e importância no atual milênio são tratadas com maior ênfase. Objetivou-se, também, mostrar a evolução do tratamento dado à questão do desenvolvimento, desde suas adjetivações e adaptações aos temas contemporâneos, até sua importância crescente nos aspectos socioespaciais e ambientais, além dos questionamentos do próprio conceito, tomados como questões que têm marcado os dias atuais.*

<sup>1</sup> Este trabalho é uma versão modificada e revisada de um estudo inédito realizado para o IPEA em 2011, e contou com a colaboração de Marcos Felipe Sudré Souza e de Wadson Dutra Dias.

**P A L A V R A S - C H A V E :** *desenvolvimento; adjetivações; adaptações; Anpur; trinta anos.*

A importância da temática do desenvolvimento tem marcado, desde a primeira metade do século passado, os discursos políticos, técnicos e acadêmicos que informam nossas decisões e, particularmente, as políticas públicas em suas manifestações nas cidades e, cada vez mais intensamente, no espaço regional e rural como um todo. Os recentes questionamentos da ideologia do desenvolvimento (Furtado, 1978, 1980) nos obrigam a repensar questões relacionadas à evolução linear da dinâmica social e econômica tal como se apresentava no século passado. A emergência da questão ambiental, e assim, do sentido da sustentabilidade socioambiental no cerne da temática do desenvolvimento econômico, como também a emergência de múltiplas identidades e de várias alternativas populares e projetos concorrentes de emancipação, nos levam a questionar a própria natureza do desenvolvimento (Jacobs, 2001). A crescente extensão das condições gerais de produção (e reprodução) urbano-industriais ao território como um todo (Lefebvre, 1999; Monte-Mór, 1994) contribui para que se imponha também a necessidade de repensar a dinâmica do desenvolvimento, proposto como ideologia dominante para a expansão capitalista mundial, e suas eventuais redefinições diante da crise societária contemporânea.

As cidades e suas regiões complementares são os espaços onde é mais necessário repensar a natureza do desenvolvimento – este tomado aqui como ideologia discursiva para um eventual projeto de emancipação social – desejável no futuro próximo, e também distante. As cidades e as regiões (extensivamente) urbanizadas vem se tornando

cada vez mais o foco das preocupações humanas, e assim, do próprio desenvolvimento. Hoje, já não é possível tratar e identificar o desenvolvimento como simples crescimento econômico, impondo-se as problemáticas social e ambiental como questões fundamentais para se (re)pensar o avanço da sociedade contemporânea. Paralelamente, questões ligadas à inovação e à coesão social, eventualmente manifestadas como projetos alternativos, passam a merecer mais atenção do que em décadas passadas.

Por outro lado, há questões atuais em debate na esfera do desenvolvimento que implicam o questionamento dos modelos de modernização que o informaram em décadas passadas e que hoje carecem de maior aprofundamento e sugerem a necessidade de investigação do próprio conceito em si. De que trata o desenvolvimento? Trata-se de livrar os grupos sociais do envolvimento de algumas de suas velhas práticas, valores, culturas, articulações políticas, crenças, enfim, de outras ideologias e materializações aparentemente incompatíveis com a própria natureza da expansão da racionalidade instrumental e do próprio capitalismo? Neste sentido, o laureado economista Amartya Sen é referência obrigatória. Seu conceito de “desenvolvimento como liberdade”, amplamente difundido, trouxe novas concepções para o tratamento do tema e das questões por ele suscitadas.

Como essas questões vem se refletindo na produção acadêmica na área dos estudos urbanos e regionais? Quais são as coesões e correlações, embates e discordâncias teóricas e aplicadas que têm orientado a produção científica dos pesquisadores na área do planejamento urbano e regional?

Qual a natureza dessas novas questões relativas ao desenvolvimento contemporâneo que os docentes, pesquisadores e estudantes de pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais, no Brasil, têm incorporado aos seus trabalhos? Esta parece ser a indagação central para orientação dos levantamentos e análises aqui apresentados.

Uma investigação com o objetivo de traçar um panorama amplo da produção acadêmica e científica voltada para esse leque de questões é sem dúvida necessária e ganha importância, principalmente, ao se propor a identificar quais diretrizes informam as reflexões dos pesquisadores e, conseqüentemente, a formação dos novos técnicos, professores e pesquisadores que irão atuar no campo dos estudos urbanos e regionais em um futuro próximo. Esta constitui, em princípio, a justificativa central para o estudo aqui ora desenvolvido.

No intuito de caminhar para esclarecer algumas dessas questões e de levantar elementos para a discussão, nossa meta aqui foi a de esboçar um primeiro referencial sobre o tratamento do tema do desenvolvimento ao longo desses cerca de trinta anos de existência da Anpur. Esse estudo teve, assim, por norte geral identificar as principais abordagens e correntes de pensamento, que se distinguiram no tratamento da temática do desenvolvimento no Brasil e no mundo, com a intenção de contribuir para apontar caminhos, que se apresentam também como tendências para os próximos anos. Por conseguinte, buscamos enfatizar neste ensaio alguns aspectos contemporâneos das concepções de desenvolvimento vigentes no âmbito da produção acadêmica e científica das instituições de pós-graduação e de pesquisa representadas na Anpur, as quais contribuíram para delimitar o foco de nossa investigação

Nosso ponto de partida, portanto, foi um universo limitado da produção acadêmica e científica produzida no âmbito da Anpur<sup>2</sup>, circunscrita aos seus dois principais veículos de publicação e de difusão de ideias, quais sejam:

<sup>2</sup> Teses de doutorado, dissertações de mestrado, livros e artigos publicados em outras revistas acadêmicas, mesmo quando premiados pela Anpur, não foram tratados nesta análise. Em que pese sua importância na produção do conhecimento, não constituem trabalhos produzidos para discussão no âmbito específico da Associação, constituindo um “patrimônio intelectual” mais ligado aos centros membros, em suas áreas (inter) disciplinares, do que à Anpur propriamente dita. Entretanto, uma análise mais abrangente mereceria a inclusão dos trabalhos premiados, pelo menos, prática relativamente recente na Associação.

- os Anais dos Encontros Nacionais – ENANPUR<sup>3</sup> – realizados desde 1986, a cada dois anos (à exceção dos dois primeiros), os quais reúnem um amplo e rico conjunto de trabalhos completos, apresentados nas áreas temáticas propostas pelos encontros, seja lidando diretamente com o tema do desenvolvimento, seja tratando-o de forma referencial.
- a RBEUR – Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais<sup>4</sup> – com publicação semestral ininterrupta desde 1999.

De modo a termos elementos de referência e parâmetros de seleção que orientassem o recorte do universo de estudos selecionados, iniciamos este ensaio com uma breve reflexão sobre algumas abordagens teóricas relativas ao desenvolvimento. Em seguida, são levantadas algumas questões para discussão, em um esforço certamente preliminar, tomando como principal referência as abordagens teóricas descritas e a produção acadêmica e científica da Anpur organizada em três recortes temporais. Ao final realizamos algumas ponderações à guisa de conclusão.

## CONTEXTUALIZANDO AS PRINCIPAIS QUESTÕES

A questão do desenvolvimento se impôs como uma questão central depois da Segunda Guerra Mundial, quando o Fordismo se colocava como o modelo de crescimento econômico a ser perseguido para se atingir um estágio de pleno desenvolvimento, implicando a redefinição do papel do Estado e das relações do capital com os trabalhadores. Naquele regime de acumulação, o Estado deveria se responsabilizar por parte expressiva da reprodução da força de trabalho e, ao mesmo tempo, suprir as condições gerais de produção exigidas pelo capital ligado à indústria fordista; a ela em especial, por ser a indústria motriz do crescimento econômico.<sup>5</sup> Além disto, caberia ao Estado mediar as relações entre capital e trabalho, organizados em forma sindicalizada, e garantindo assim repasses ao salário real dos ganhos de produtividade conseguidos no novo modo de organização da produção e de sua gestão compartilhada entre o capital e o Estado<sup>6</sup>.

A ideologia do desenvolvimento, herdeira da ideologia do progresso (Furtado, 1978)<sup>7</sup>, propunha uma transformação nas estruturas sociais, culturais e econômicas dos países não industrializados para abrir caminho para sua substituição por formas mais racionais e eficientes de organização social e econômica, visando o fortalecimento das atividades produtivas e da gestão econômicas. Assim, a modernização e disseminação do consumo foram também centrais para o avanço da ideologia do desenvolvimento.

O sentido de “desenvolvimento urbano e regional” surgiu com a crise do capitalismo nos anos 1930, e se fortaleceu no pós-guerra com os planos regionais e urbanos<sup>8</sup>. No caso das cidades, os antigos planos urbanísticos voltados para as condições de reprodução coletiva da população (bom equipamento e funcionamento das cidades para a vida cotidiana) deu lugar a planos para promover o desenvolvimento econômico local, como também regional e nacional. Sua efetividade é questionável, mas a idéia de desenvolvimento urbano se impôs<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Estes Anais encontram-se disponibilizados *in toctum* no site da Anpur (<<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/issue/archive>>).

<sup>4</sup> Para este estudo foram examinadas vinte e três edições da revista publicadas entre 1999 e 2011 e disponibilizadas no formato de periódico eletrônico (<<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/index>>).

<sup>5</sup> O conceito de indústria motriz vem de Perroux (1961) e a conceituação de “regime de acumulação e modo de regulação” é da Escola ou Teoria de Regulação, iniciada por Aglietta (1976) e ampliada em várias versões.

<sup>6</sup> Para uma discussão dos desdobramentos do Fordismo no Brasil, ver Lipietz (1987) e Ferreira (1993).

<sup>7</sup> Celso Furtado discute no capítulo “Da ideologia do progresso à do desenvolvimento” do referido livro, como a ideologia do progresso, criada no século XIX como um pacto intranacional interclasses, foi estendida ao resto do mundo no contexto do imperialismo sob a forma de ideologia do desenvolvimento.

<sup>8</sup> A experiência norte-americana do governo Roosevelt no Vale do Tennessee – TVA, a partir de 1935, foi o exemplo mais exitoso de planejamento do desenvolvimento regional exportado para o mundo; no Brasil, um plano similar para o Vale do São Francisco aconteceu na década seguinte, a partir de 1947.

<sup>9</sup> Para uma síntese das transformações do planejamento urbano no Brasil em sua fase inicial até os anos 1980, “do urbanismo à política urbana”, ver Monte-Mór (2008).

A partir do pós-guerra, muitos debates informaram o conceito de desenvolvimento. Os conceitos de sub-desenvolvimento e, em seguida, de dependência, que marcaram a escola latino-americana, desdobraram-se em diversas versões no terceiro mundo emergente. Foi marcada também a diferença central entre crescimento econômico e desenvolvimento. O pensamento estruturalista cepalino, originado com Raul Prebisch e desenvolvido por muitos autores, incluindo Celso Furtado, Samir Amin, Andrew G. Frank e outros, insistiu que desenvolvimento, diferentemente de crescimento, implicaria transformações estruturais na economia e na sociedade como um todo. A industrialização era o caminho da economia, e a modernização estrutural, o caminho das instituições sócio-políticas e culturais.

Novamente, muitos percalços, “distorções” de modelos importados, fragilidade de resultados e emergência de novos problemas ainda mais graves que os antigos puseram em cheque as políticas e as próprias teorias do desenvolvimento e da dependência. O Estado em crise, desbancado pelo mercado em processo de globalização, contribuiu para redefinir a ideologia do desenvolvimento em todo o mundo. Na escala das cidades e das regiões – inclusive metropolitanas – a questão se deslocou para grandes investimentos estratégicos de modernização com o objetivo de atrair capitais globalizados capazes de alavancar não apenas o crescimento, mas também algumas das transformações estruturais requeridas pelo capital globalizado. Entretanto, a construção de soluções partindo de dentro das sociedades e sua necessária democratização começaram também a aparecer como elementos centrais:

Sendo o desenvolvimento a expressão da capacidade para criar soluções originais aos problemas específicos de uma sociedade, o autoritarismo (de qualquer tipo, não apenas militar, mas das elites) ao bloquear os processos sociais em que se alimenta essa criatividade frustra o verdadeiro desenvolvimento. (Furtado, 1978)

Por outro lado, a questão ambiental vinha já redefinindo o conceito, qualificando-o e diferenciando-o ainda mais fortemente da idéia de crescimento. Desde o início, a questão do meio ambiente foi colocada como “limites ao crescimento”. O conceito de “crescimento sustentado” começa a dar lugar ao conceito (difuso) de “desenvolvimento sustentável”.

Do progresso ao desenvolvimento econômico, do desenvolvimento econômico ao crescimento sustentado, de volta ao desenvolvimento socioeconômico, e por fim, ao desenvolvimento sustentável – essa é uma síntese possível da trajetória do conceito de desenvolvimento entre nós.

Nas últimas décadas surgiram questionamentos sobre o sentido do desenvolvimento. A série de questionamentos sobre a hegemonia da cultura ocidental no mundo; os debates sobre a vida quotidiana; a crítica sistemática ao Produto Interno Bruto como medida de emancipação econômica e social; a emergência de novos conceitos, como Felicidade Interna Bruta<sup>10</sup>, Pós-Desenvolvimento<sup>11</sup>, entre outros, se anunciam como temas que deverão polarizar e redefinir os debates sobre a natureza do “desenvolvimento”. Críticas ao “desenvolvimento” das populações locais de suas práticas sócio-culturais como condição para a entrada de uma racionalidade hegemônica baseada nas relações capitalistas e modernização do consumo têm reorientado a (re)organização das relações sociais de produção para novos arranjos, sugerindo grandes transformações conceituais e práticas para um futuro próximo.

**10** O conceito de Felicidade Interna Bruta nasceu no Bútao e vem sendo discutido no mundo ocidental nos últimos anos resultando, em 2012, em um relatório – World Happiness Report – elaborado no The Earth Institute, da Universidade de Columbia, Nova York, por acadêmicos como Jeffrey Sachs e outros.

**11** O conceito pós-desenvolvimento surgiu na década de 1980, junto com pós-colonialismo, pós-modernismo, e outros “pós” (Monte-Mór & Ray, 1995). Arturo Escobar, Marshall Sahlins, Ivan Illich e outros teóricos tiveram seus textos reunidos na coletânea “The Post-Development Reader” (Rahnema & Bawtree, 1997).

Para os efeitos desse trabalho, sem desmerecer a complexidade do tema, partimos do conceito de desenvolvimento, em sua articulação com o conceito de progresso, tal como apresentado por Celso Furtado (1978). Sem todavia nos deixarmos prender a ele, buscamos articulações com outros autores que também trataram do tema de forma aprofundada e abrangente. Cabe nomear, entre eles, François Perroux (1961) que, após inaugurar a discussão dos polos de crescimento, desenvolveu uma posição visionária e ainda atual sobre o desenvolvimento, incorporando já no início da década de 1960 questões ligadas à manutenção dos recursos para as gerações futuras e às transformações estruturais necessárias na economia e sociedade futuras.

Segue-se a esta breve reflexão uma primeira aproximação das abordagens do tema do desenvolvimento no âmbito da produção acadêmica da Anpur, conforme exposto ao início, em que buscamos refletir as principais mudanças nos enfoques sobre a questão do desenvolvimento, com suas várias adjetivações, em articulação com a temática do planejamento (e do desenvolvimento) urbano e regional.

## **PRIMEIROS ANOS – ENCONTROS NACIONAIS DA ANPUR DESDE A DÉCADA DE 1980**

Os primeiros três ENAnpur, em 1986, 1987 e 1989, (em Nova Friburgo (Rio de Janeiro), Teresópolis (Rio de Janeiro), e em Águas de São Pedro (São Paulo), respectivamente) manifestaram uma preocupação comum com o desenvolvimento econômico, em sua expressão mais pura. O primeiro ENAnpur apresentou um balanço da produção na área desde o início da década de 1980, cobrindo teses de doutorado e de livre docência, dissertações de mestrado, pesquisas concluídas e em andamento e artigos publicados ou aceitos para publicação, além de relatórios de consultoria e outros materiais referentes às três temáticas abordadas no encontro, quais sejam: Planejamento Regional, Planejamento Urbano e Tecnologia da Habitação. Um relatório para cada área temática buscou refletir o estágio em que se encontrava a produção do conhecimento à época.

Fica evidente, ao analisar os Anais do primeiro ENAnpur, o isolamento dos centros de pós-graduação, particularmente na área de planejamento regional, apresentando duplicidade de esforços, refletindo a pequena comunicação e baixa circulação de textos entre eles (datilografados, e em cópias limitadas). É também notório o descolamento da produção dos centros acadêmicos do processo decisório do planejamento regional no país, que não incorporava os resultados e análises das pesquisas desenvolvidas, e quando o fazia, era somente no campo do discurso.

A ênfase nos processos históricos regionais caracteriza a maior parte da produção e, em que pese a diversidade de abordagens teóricas dos trabalhos apresentados (chamada no relatório de “certa confusão metodológica”), pode-se considerar que o enfoque (neo)marxista dominava as análises (críticas), sendo a acumulação capitalista desigual identificada como a principal explicação para as desigualdades regionais, historicamente presentes mas agudizadas nas décadas anteriores. Parece claro que os processos de expansão e de integração territorial e econômica do capitalismo brasileiro ainda não haviam mostrado inteiramente seu caráter relativamente homogeneizante, particularmente diante da concentração de investimentos públicos nas áreas centrais metropolitanas do Sudeste (em que pesem os investimentos na fronteira amazônica).



12 A partir do início dos anos 90, um conjunto de artigos colocou em discussão o processo de desconcentração e/ou reconcentração produtiva no país. A respeito ver Diniz (1993, 2001), Cano (1995), Affonso & Silva (1995), Pacheco (1998), entre outros.

O “bolo já havia crescido”, mas ainda não havia sido “distribuído”, poder-se-ia dizer com relação aos impactos regionais, utilizando um jargão da época. Ao contrário, a crise do Estado e da economia, e a consequente redução na capacidade de investimento governamental, pareciam ter limitado drasticamente a desconcentração regional que havia se esboçado na década anterior<sup>12</sup>.

Já no campo do planejamento urbano, essa concentração de investimentos nas áreas mais desenvolvidas do país fica evidente também nos estudos e pesquisas no âmbito da Anpur no período em questão: três quartos (76%) da produção na área urbana se referia a São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, evidenciando a hegemonia dos interesses dos centros filiados (também concentrados predominantemente no Sudeste do país), mas também refletindo impactos da concentração de investimentos nas grandes metrópoles do Sudeste, particularmente Rio de Janeiro e São Paulo.

No balanço do encontro de 1986, ficou também evidente que a produção na área dos estudos urbanos concentrou-se em três temas principais: o Estado, a produção do espaço urbano e a habitação, tratada também em seus aspectos tecnológicos. Pode-se identificar, no entanto, algumas tentativas teóricas de discussão sobre a reconstrução da natureza do urbano no país e vários estudos de caso que, contudo, não contribuíram para construir uma síntese geral. O relatório aponta para a necessidade de apoio e divulgação dos trabalhos realizados na área, assim como uma articulação permanente entre trabalho intelectual e ação política.

A área de Habitação optou por se concentrar na abordagem tecnológica (estudos técnico-experimentais e desenvolvimento de tecnologias construtivas), sendo os aspectos do planejamento abordados na sessão do Planejamento Urbano. Assim, os subgrupos trataram prioritariamente de temas como componentes e sistemas construtivos, conforto ambiental e transferência de tecnologias de construção. Apesar dessa especificidade, os coordenadores destacam que várias pesquisas em ciência e tecnologia desconsideraram o processo produtivo como um todo, ignorando temas como estrutura fundiária, mercado habitacional, divisão e hierarquia do trabalho. Segundo o relatório, existem muitas pesquisas sobre estruturas e materiais, mas pouco interesse em investigar a repercussão dessas pesquisas no processo produtivo. A preocupação em pesquisar o edifício não incorporava sua articulação com a cidade nem discutia as relações entre tecnologia da edificação e desenvolvimento urbano, desconsiderando as relações de trabalho como parte intrínseca da tecnologia. Considerou-se premente a necessidade de politizar as questões da ciência e tecnologia do ambiente construído, aproximando os pesquisadores dos movimentos sociais. Como nas demais áreas, identificou-se uma desarticulação entre campos de pesquisa, implicando duplicidade de estudos e lacunas, além da pouca apropriação social das pesquisas realizadas, baixa integração entre os centros e pouco conhecimento mútuo das pesquisas realizadas entre os pesquisadores e pelos potenciais consumidores. Resultava daí a necessidade de ampliar o apoio à criação de instrumentos para divulgação das pesquisas e troca de experiências.

Esse quadro já se mostrou um pouco modificado no Encontro seguinte, em 1987. No segundo ENAnpur, em Teresópolis, o tema do desenvolvimento foi trabalhado dentro do enfoque da economia regional, combinando análises de cunho marxista com estudos orientados para temas como regiões de fronteira, particularmente a Amazônia; áreas deprimidas e/ou vazias; novos pólos agropecuários no oeste da Bahia e no interior de São Paulo, além do debate acerca do Programa Regional de Interiorização do Desenvolvimento Urbano (PRIDU); entre outros. Além de ter uma

sessão própria, a questão do desenvolvimento aparece articulada a temáticas abordadas por outros grupos de discussão no Encontro de 1987, principalmente, nas sessões sobre Processos de Metropolização e Impactos de Grandes Projetos.

No terceiro encontro, em Águas de São Pedro (São Paulo), em 1989, a temática regional envolveu tanto questões do desenvolvimento econômico quanto do planejamento regional, com trabalhos sobre conceitos e problemas regionais e impactos de grandes projetos. Os trabalhos abordaram também estudos críticos sobre a Sudene e a falência das políticas públicas de desenvolvimento, permeadas por discussões sobre a interiorização do desenvolvimento e a retomada do crescimento econômico. Vale ressaltar que, como na edição anterior, o tema da região como categoria de análise apresentou crescente volume de questionamentos sobre sua concepção. Contudo, dessa vez, o desenvolvimento articulava-se ao impacto trazido pelos grandes projetos e os estudos refletiram, como mostra o próprio texto de apresentação dos Anais “[...] as transformações que o país vem esperando na sua organização territorial, nas práticas de planejamento e na superação dos obstáculos do desenvolvimento.”

Quanto às questões urbanas ligadas ao desenvolvimento, estas já se afirmavam na área, ainda que timidamente. Nos dois encontros seguintes, a interiorização do desenvolvimento urbano foi objeto precípua de discussão, como também as questões ligadas ao processo de metropolização e à política habitacional, que já vinham sendo tratadas. Assim, algumas das questões urbanas que seriam privilegiadas na década seguinte foram desde ali anunciadas. Entretanto, as discussões ligadas às transformações trazidas pela nova Constituição não foram amplamente veiculadas, e podemos entender também que a questão social estava fora dos debates centrais do desenvolvimento urbano, apesar da temática dos movimentos sociais urbanos estar presente nas discussões desde o ENAnpur anterior. Entretanto, as preocupações com o “desenvolvimento econômico puro” dominaram a cena, privilegiando a escala regional e se estendendo para a questão do “desenvolvimento urbano”, preocupação central no âmbito do planejamento. Questões ligadas às migrações, como também à provisão de serviços urbanos e aos temas da produção imobiliária e do uso do solo, que se impoem como temas permanentes nas décadas seguintes, também já estavam presentes. Sem dúvida, a preocupação principal se articulava com a precária produção de cidades e seu papel no desenvolvimento econômico e social no país, refletindo as preocupações com a intensa urbanização das últimas décadas e a formação de extensas periferias precarizadas nas áreas metropolitanas e nas principais cidades médias no Brasil.

## **A DÉCADA DE NOVENTA: MUDANÇAS DE RUMOS NAS DISCUSSÕES E NOVOS CONCEITOS**

O tema do desenvolvimento perdeu força relativa na década de noventa e pode-se mesmo dizer que esteve subsumido, sofrendo modificações na sua própria conceituação. Parecia não haver mais espaço na Anpur para se discutir o “desenvolvimento econômico puro”, uma vez que agora surgiam novas questões candentes: a cultura, a questão social, e a temática da sustentabilidade.

No IV ENAnpur, em Salvador (Bahia), em 1991, a temática do território e sua reestruturação se impôs já no início da década, tendo os grandes projetos como



referência principal. A reestruturação espacial do país, novos recortes regionais e novas territorialidades metropolitanas dominaram as apresentações no Encontro, surgindo também novos temas emergentes, em particular a discussão sociopolítica do Estado e a redemocratização do país. Aqui, as novidades trazidas pela nova Constituição de 1988 marcaram presença. Iniciou-se também um debate sobre questões ambientais e mudanças tecnológicas, em uma sessão temática com o nome de Temas Emergentes, sem encontrar ainda espaço específico para sua apresentação e discussão.

Foi no encontro de 1993, o V ENAnpur, em Belo Horizonte (Minas Gerais), que a questão ambiental se impôs e se firmou com uma sessão temática específica, incluindo a questão ambiental, a tecnologia e a dinâmica urbana. Como um tema novo, teve relativamente poucos trabalhos inscritos e parecia que teria uma participação limitada. Entretanto, ainda que o número de trabalhos apresentados não fosse grande, a confluência de pessoas nas sessões foi tamanha que a sala programada foi insuficiente para abrigar o público mobilizado, certamente ecoando a Eco-92, a conferência organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) na cidade do Rio de Janeiro no ano anterior.

De fato, a partir de então novas temáticas do desenvolvimento se impuseram, tendo a questão ambiental como tema dominante. A partir do V ENAnpur, o desenvolvimento passou a ser visto sob novos olhares, privilegiando o desenvolvimento tecnológico, processos de automação e as novas tecnologias de comunicação, ainda incipientes no país à época. Foram então iniciados os estudos dos seus reflexos sobre as cidades e regiões, que logo apareceram como algumas das abordagens principais da temática do desenvolvimento.

De outra parte, questões relativas à dinâmica sociopolítica da sociedade civil não mais apareceram sob a forma de debates sobre movimentos sociais urbanos, mas foram sim incorporadas aos debates sobre Estado e planejamento. Por outro lado, o desenvolvimento regional privilegiou temáticas ligadas aos regionalismos e à nova divisão (inter)nacional do trabalho, sendo as questões ligadas à metropolização gradualmente estendidas ao campo e entornos metropolitanos, para pensar novas espacialidades urbano-rurais (e metropolitanas). Cabe talvez enfatizar que a transferência da questão metropolitana do âmbito federal para o âmbito dos Estados, a partir da Constituição de 1988, começava a gerar debates, legislações e esforços ainda tímidos para uma abordagem na nova ordem institucional que, todavia, não se concretizou e apenas neste século começa a se desenhar mais claramente.

Entretanto, o debate entre desenvolvimento socioeconômico e preservação do meio ambiente foi, talvez, a maior ênfase do V ENAnpur em Belo Horizonte (2003), embora o Encontro tivesse proposto discutir, a partir do seu tema central<sup>13</sup>, “as modernidades” e “as encruzilhadas” que se apresentavam ao país, dentre elas, as mudanças na natureza do planejamento e a crescente importância da sociedade civil nesse processo. Nesse caso, cabe destacar que a discussão sobre modernidade – temática geral do Encontro – perpassou grande parte dos trabalhos apresentados nas diversas sessões temáticas, o que pode sugerir uma confluência de pensamentos na área do planejamento urbano e regional àquela época.

As novas espacialidades metropolitanas foram também tema de muitos trabalhos, discutidas para o país como um todo, sendo o rural tratado como tema da espacialidade metropolitana em transformação e tendo como pano de fundo os regionalismos e a nova divisão internacional do trabalho.

**13** A partir de 1991, os Encontros Nacionais da Anpur começaram a ter temáticas centrais. Em Salvador, o tema foi *Velhas e Novas Legitimidades na Reestruturação do Território*, e em Belo Horizonte, *Encruzilhadas das Modernidades e Planejamento*.

Contudo, a temática do desenvolvimento, ainda que de modo implícito, se fez presente nas mais diversas discussões, como no debate sobre uma agenda de pesquisa urbana para os anos 1990. Diante dos novos desafios colocados pela redemocratização recente do país e pelas alterações produzidas a partir do novo papel do Estado face à globalização econômica que se apresentava como uma agenda neoliberal e avessa ao planejamento, os estudos sobre a reestruturação do espaço industrial (incluindo o esvaziamento de algumas regiões históricas) e a influência das novas tecnologias refletiam esse novo contexto globalizado. De fato, os trabalhos sobre a reforma do Estado, agora pensado diante das perspectivas das privatizações que logo em seguida se concretizariam, ou ainda os textos que tratavam do mercado imobiliário e do mercado de terras, discutiam as novas formas de ocupação em tempos de crise e transformações na sociedade e nas cidades. A proliferação de loteamentos clandestinos populares e periféricos, o crescimento das áreas faveladas, o resgate da discussão sobre a autoconstrução e, já com alguma expressão, os incipientes condomínios murados voltados para as elites, apontavam para um aumento da segregação socioespacial e para o crescimento das cidades sobre suas periferias, reinventando o que parecia ser, de um modo perverso, a nova forma (e organização social) urbana e metropolitana.

No VI ENAnpur, *Modernidade, Exclusão e a Espacialidade do Futuro*, realizado em Brasília (Distrito Federal) em 1995, todavia, o tema do desenvolvimento reapareceu com força, mas principalmente ligado à questão ambiental, e assim, qualificado como sustentável. Eco-desenvolvimento e sustentabilidade foram os temas de maior relevo naquele encontro, que teve como referencia a urbanização, o desenvolvimento regional e o meio ambiente. No nível intra-urbano, dinâmica imobiliária e infra-estrutura econômica e social dominaram os debates, introduzindo técnicas quantitativas e índices para medir, entre outras coisas, a qualidade da vida urbana. Era talvez o início da profusão de indicadores utilizados para medir o desenvolvimento contemporâneo, agora não mais de caráter apenas econômico, mas também, e em especial, de caráter social e ambiental (que na década seguinte se fundiria em um único termo: socioambiental).

Houve, assim, uma aceitação, que parece ser definitiva, da incorporação do tema ambiental à questão do desenvolvimento urbano e regional, de modo a não mais ser possível retroceder. O meio ambiente se impôs como uma nova pauta de debates para o desenvolvimento socioeconômico, particularmente em sua escala regional, nacional e mundial, e vários trabalhos analisaram experiências regionais, sobretudo a partir da implantação de indústrias-pólo, enfatizando conflitos entre deterioração ambiental e promessas de geração de empregos. Ou seja, a abordagem que opunha desenvolvimento socioeconômico às questões ambientais ainda era dominante, gerando perguntas do tipo: como pensar em preservar o ambiente se o país é pobre e precisa crescer?

Contudo, já se constatava uma imprecisão sobre a conceituação do que era a questão ambiental e, naquele encontro de 1995 já se levantou a necessidade de adoção de metodologias não instrumentalizadas, que considerassem o simbólico e o social no contexto do desenvolvimento, que já se dizia sustentável e que já marcava sua contraposição ao antigo conceito de crescimento sustentado, tão caro aos economistas. Assim, vários estudos apontaram contradições e limites dos métodos de avaliação dos impactos de grandes projetos, chamando atenção para uma abordagem que se situasse para além dos aspectos quantitativos nos estudos de risco ambiental. Surgiu também a idéia do ambientalismo como uma forma de equacionar os conflitos entre crescimento

econômico e preservação ambiental, voltando aos temas do ecodesenvolvimento e/ou do desenvolvimento sustentável. Dessas abordagens decorre uma discussão sobre a necessidade de internalizar custos ambientais e sociais e pode-se notar uma espécie de politização da questão do meio ambiente, com o surgimento de estruturas institucionais para o setor, a exemplo das ONGs (Organizações Não-Governamentais).

Pela proximidade temporal, certamente muitos trabalhos ainda reverberavam as discussões levantadas na ECO 92 que, sem dúvida alguma, foi um marco decisivo, juntamente com a Constituição de 1988, na compreensão da problemática ambiental no Brasil e no seu tratamento como política de Estado.

Estudos sobre a Amazônia foram recorrentes, sobretudo por conta do Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1994/97), imperando uma avaliação crítica de grandes projetos e programas com temas que depois se impuseram como centrais, como o potencial hidrelétrico da região e os conflitos entre planejamento energético regional e impactos socioambientais da construção de barragens. Além dessa relação central com o meio ambiente, outros trabalhos trataram de questões do desenvolvimento articuladas a temas como: avaliação do neoliberalismo e políticas sociais compensatórias na América Latina; articulação entre desenvolvimento e imagem urbana, envolvendo a preservação e espetacularização da cidade, em casos como o Pelourinho e o *city marketing* de Curitiba (Paraná); o tráfico de drogas no Rio de Janeiro e seus efeitos no desenvolvimento socioespacial; entre outros. A questão urbana, apesar de já ser tratada em alguns textos apresentados em outros encontros nacionais, permanecia distante da problemática ambiental, na Anpur como em outras associações acadêmicas, como a ABEP (Associação Brasileira de Estudos Populacionais). Era como se a questão urbana não pudesse ser pensada de forma sustentável, diante dos requisitos radicais ambientais e da terrível pressão social e econômica sobre as cidades brasileiras. Essa articulação temática entre a questão ambiental e a questão urbana só veio aparecer nos ENAnpur, de forma sistemática, ao final da década de 1990, como veremos.

Em 1997, no VII ENAnpur, realizado em Recife (Pernambuco), foram as questões territoriais e socioambientais relacionadas aos impactos de grandes projetos que tiveram maior destaque. O tema desse encontro foi *Novos Recortes Territoriais, Novos Sujeitos Sociais: Desafios ao Planejamento*. Nesse contexto, a participação popular e a discussão da natureza das políticas públicas para o desenvolvimento urbano e regional tiveram também relevância, articuladas a novas territorialidades nos processos de expansão e interiorização do desenvolvimento do país. Ali, o conceito de “meio técnico-científico e informacional” proposto por Milton Santos ganhou maior visibilidade para a discussão da territorialidade das políticas públicas e para a própria discussão da integração socioespacial do território nacional. Assim, questões ligadas ao desenvolvimento permeavam os debates sem, contudo, ter o tema do desenvolvimento socioeconômico como expressão central das preocupações expressas no Encontro. Seria isto resultado de um desencanto com as perspectivas de crescimento do país, imerso na estagnação e dívidas? Aparentemente, as questões sócio-ambientais e políticas vinham conseguindo ganhar espaço e tempo nas discussões diante da fragilidade relativa da economia, cujas abordagens do tema do desenvolvimento haviam sido historicamente dominantes, senão hegemônicas. Entretanto, com a emergência das questões sociais e ambientais no centro dos debates, o desenvolvimento parecia ter sido colocado em posição secundária e ganhado, definitivamente, novos adjetivos além do econômico.

De outra parte, questões ligadas à globalização e à nova divisão internacional do trabalho voltaram aos debates, analisando impactos nos espaços periféricos do capitalismo tais como desemprego estrutural, financeirização, terceirização, e outros. Debates sobre o planejamento estratégico nesse contexto da globalização e suas expressões no Brasil – particularmente em Curitiba e no Rio de Janeiro – enfatizaram o sentido de estratégias de desenvolvimento urbano para inserção das metrópoles no capitalismo globalizado, em detrimento das questões sociais e ambientais. Entretanto, o tom crítico dominante parece indicar que havia um entendimento comum – alicerçado pelo próprio tema geral do evento – de que o papel do planejamento no desenvolvimento não passava mais pela definição e imposição de uma forma final para a cidade, mas antes, ocupava-se de traçar trajetórias possíveis rumo a um futuro desejado. E esse futuro envolvia considerar os efeitos do espaço sobre a instância social, a busca por melhor qualidade de vida, redução da exclusão social e da segregação, além de uma preocupação central com o meio ambiente.

O VIII ENAnpur, em Porto Alegre (Rio Grande do Sul), realizado no último ano da década (e do milênio), explicitou os debates e conflitos nas várias escalas, do urbano-local ao mundial-global. Contradições e articulações entre desenvolvimento urbano e regional e desenvolvimento sustentável foram um ponto importante de debate naquele encontro e pela primeira vez apareceu como título de sessões temáticas o *desenvolvimento urbano sustentável*. Até então, a questão ambiental era predominantemente vista no Brasil como ligada à Amazônia, aos espaços naturais e rurais, sendo as cidades e os espaços urbanizados tradicionalmente vistos como vilões, principais causas da poluição ambiental, da destruição de ecossistemas, fonte dos problemas de saneamento, dos resíduos sólidos, do aquecimento e da poluição do ar e dos rios, entre outros. Entretanto, no VIII ENAnpur questões relacionadas a problemas e a oportunidades no meio ambiente urbano e às injustiças socioambientais ganharam visibilidade. Foram também discutidos o novo papel do Estado e as demandas e limites do desenvolvimento local, em contraposição à temática da globalização. A crítica aos modelos de desenvolvimento dito sustentável, que se implantavam nas cidades brasileiras, e a análise dos instrumentos utilizados para medir e avaliar os impactos ambientais (e sociais) causados por grandes projetos e intervenções no espaço urbano (e regional) se destacaram também nos trabalhos expostos.

De outra parte, questões ligadas à crescente segregação social (e ambiental) também ganharam espaço nas discussões e sessões temáticas, dando continuidade às inúmeras críticas ao planejamento estratégico. Nesse sentido, foi enfoque recorrente, em boa parte dos trabalhos apresentados, o reconhecimento das mudanças no papel do Estado que, em lugar de condutor de um projeto desenvolvimentista nacional, passava a abraçar um ideal de integração competitiva nos mercados globais em apoio aos capitais globalizados e nacionais. Foram frequentes, assim, estudos que debateram as recomendações de organismos internacionais para financiamento de projetos urbanos, bem como a discussão sobre o desenvolvimento local diante de uma economia globalizada. Esse novo papel do Estado, amplamente criticado, apontava para a necessidade de fortalecimento da participação social na elaboração de estratégias de desenvolvimento e do engajamento dos planejadores nesse processo político, remetendo a debates do início da Anpur.

A multiplicação de experiências locais, como o orçamento participativo, os conselhos criados para debater políticas setoriais de impacto e os planos diretores

demonstravam uma mudança de valores na relação entre Estado e comunidade. Contudo, a construção de um processo mais democrático, segundo um autor, não poderia ser privada de um olhar crítico, sobretudo quanto às falhas de auto-organização dos movimentos populares uma vez que, de certo modo, continuaram vivos traços da cultura clientelista e fisiológica na relação dos interesses organizados com o Estado, apresentada com um discurso de esquerda. A análise desses mecanismos de participação, bem como a crítica a seus limites em uma sociedade que experimentava um processo de democratização recente, também apareceu em outros estudos de caso que avaliaram sua potencialidade de promoção do desenvolvimento local.

No ENAnpur de Porto Alegre foi também lançado o primeiro número da Revista da Anpur – a RBEUR, ou Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais reunindo, naquele número, os principais trabalhos selecionados pelas sessões temáticas. A partir daqui, esta análise incluirá tanto os trabalhos apresentados nos ENAnpur quanto na RBEUR.

## **ANOS RECENTES – O CRESCIMENTO RETOMADO E O DESENVOLVIMENTO REVISTO**

Desde a virada do milênio a RBEUR passou a publicar um conjunto de trabalhos, alguns selecionados nos ENAnpur e outros resultantes de chamadas públicas de artigos para publicação. Paralelamente, os encontros ganharam uma magnitude que tornou mais difícil avaliar os rumos tomados pelos debates e preocupações, visto que os trabalhos apresentados se multiplicaram enormemente e passaram a abranger uma tal quantidade de temas que se tornou difícil a apreensão mais detalhada e acurada do conjunto. Os ENAnpur, como passaram a ser chamados, têm sido em geral compostos por duas ou três conferências feitas por profissionais mundialmente renomados; cinco ou seis mesas redondas sobre temas pré-definidos pela comissão organizadora e pela diretoria da Anpur, com apresentadores e debatedores convidados; oito ou mais sessões temáticas, que se subdividem em diversos sub-temas e abrigam a apresentação de quase duas centenas de trabalhos, selecionados pelos comitês científicos do Encontro entre muitas centenas de trabalhos submetidos.

Em Belo Horizonte (Minas Gerais), em 1993, foram inauguradas as chamadas “sessões livres”, que se firmaram e vêm se expandindo a cada encontro como um espaço para apresentação de pesquisas e debates conjuntos em andamento nos vários centros do país. São privilegiadas as propostas de sessões livres que envolvem participantes de dois ou mais centros membros da Anpur, e assim elas sinalizam também as articulações e debates que animam o concurso de pesquisadores de vários estados e formações. Entretanto, como sessões livres, não têm um registro específico e cobrem uma enorme gama de temas e assuntos, sempre crescente – em 2011, foram 54 sessões livres aprovadas, entre um número ainda maior de propostas.

Assim, ainda que este período recente merecesse um estudo mais aprofundado, envolvendo não apenas as centenas de trabalhos apresentados em cada ENA, como também as temáticas discutidas nas sessões livres, nas mesas redondas e palestras, além do material apresentado nos outros encontros realizados sob o patrocínio da Anpur, tais como os tradicionais Seminários de Ensino e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Sepepur, que em sua VI versão incorporou a extensão universitária), o Seminário sobre a História da Cidade e do Urbanismo, o Seminário de Áreas de

Preservação Permanente Urbanas e o Seminário de Desenvolvimento Regional Estado e Sociedade, além de inúmeros outros apoiados pela Associação, neste artigo nos limitamos ao material publicado nos Anais dos ENAnpur e na RBEUR<sup>14</sup>.

Nesse âmbito, o primeiro número da RBEUR ecoava o encontro de Porto Alegre (Rio Grande do Sul), enfatizando a questão das escalas local e global e da sustentabilidade urbana, temas que foram retomados e enfatizados no número dois da revista e também no primeiro encontro do novo milênio – o IX ENAnpur, no Rio de Janeiro (Rio de Janeiro) em 2001, que teve como tema central “*Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço*”. As várias escalas de poder, novas reconfigurações urbanas e regionais, e também institucionalidades e territorialidades redefinidas pela problemática ambiental, dominaram as discussões naquele Encontro. Entre as questões emergentes apareceram com força e destaque, a tecnologia, tomada como motor do desenvolvimento, e a reestruturação do espaço social e econômico.

Os números da RBEUR que antecederam ao IX ENAnpur do Rio de Janeiro, além dos temas acima citados, trouxeram um balanço dos anos noventa sobre as opções estratégicas de desenvolvimento e dinâmica regional, mas incluíram também estudos ligados ao governo local, trazendo como novidade o privilégio, em alguns casos, do “comércio minorista”, o que nos anos seguintes ganharia o rótulo de “economia popular e solidária”. Questões ligadas ao controle do uso do solo urbano e à dinâmica imobiliária urbana, com a adoção dos novos instrumentos urbanísticos que iniciavam sua discussão para implementação e seriam consagrados ainda em 2001, no Estatuto da Cidade, ganharam proeminência e visibilidade. Aspectos da reforma do Estado brasileiro e novas discussões sobre governança metropolitana foram também trazidos para o debate. Em paralelo, as colaborações latino-americanas retomaram questões ligadas às sinergias urbanas e à nova dinâmica do desenvolvimento territorial urbano e regional no continente, discutindo o papel do Estado diante dessas transformações.

De outra parte, a temática do desenvolvimento sustentável face à urbanização foi sistematicamente retomada, tanto nos números da RBEUR quanto no X ENAnpur, *Encruzilhadas do Planejamento: repensando teorias e práticas*, realizado em Belo Horizonte (Minas Gerais), em 2003, questionando o conceito de sustentabilidade e sua compatibilidade com o desenvolvimento urbano. Conflitos entre desenvolvimento e degradação ambiental, entre ambiente construído e ambiente natural, ações e planejamentos no âmbito das Agendas 21, e tentativas de clarificação e desmonte de “mitos” e ideologias consolidadas sobre o tema, foram algumas das principais questões trazidas para o debate.

Ainda na primeira metade da década de 2000, os temas da reestruturação econômica e da reestruturação territorial no país (em suas várias escalas) reapareceram várias vezes, tanto na Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, quanto nos três encontros do lustro. Em 2002, a RBEUR trouxe a questão do desenvolvimento como subjacente ao debate sobre as apropriações ideológicas do processo de urbanização generalizada no país, e um trabalho sobre desenvolvimento local endógeno no contexto da competitividade subjacente ao planejamento estratégico. Retomava-se, assim, questões das escalas do desenvolvimento e, de modo pouco explícito, o papel do Estado e o debate sobre formas de planejamento, onde a crítica ao planejamento estratégico começava a ganhar relevância. Em alguns casos, havia claros objetivos em buscar articular desenvolvimento, escalas territoriais e regiões, sempre relacionando esses temas à problemática ambiental.

<sup>14</sup> Vamos nos referir a debates e discussões realizados também no âmbito das mesas redondas e conferências.



15 O XI ENA aconteceu em 2005 em Salvador, tendo como tema geral *"Perspectivas para o território e a cidade: planejamento, soberania, solidariedade"*.

Assim, as questões relacionando território, desenvolvimento, justiça socioespacial e solidariedade deram o tom principal dos debates que movimentaram o primeiro lustro da década, tanto em dois ENAnpur (Belo Horizonte e Salvador<sup>15</sup>) quanto nos artigos publicados na RBEUR. Estudos referentes a territórios tradicionalmente ocupados e a populações nativas e tradicionais, ausentes da maioria dos encontros e publicações da Anpur, começaram a aparecer com expressão, na Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Ademais, questões ligadas à qualidade de vida e à sustentabilidade urbana voltaram a ser veiculadas nos números da RBEUR, tratando de aspectos ligados à Agenda 21, o papel do Estado a nível local, os impactos iniciais do Estatuto da Cidade e seus instrumentos de controle e planejamento.

Aspectos mais gerais, mas também específicos, ligados ao desenvolvimento local em articulação com questões ambientais e da sustentabilidade permaneceram como temas dominantes nos trabalhos apresentados nos encontros e na Revista, incluindo conflitos urbanos de ocupação do solo e segregação socioespacial, em particular no confronto entre a cidade formal e suas áreas faveladas.

De outra parte, questões relacionadas a populações tradicionais reapareceram nos debates nos ENAnpur, desta feita privilegiando situações rurais e regionais. Esse tema ganhou força particularmente no XII ENAnpur de 2007, em Belém (Pará), onde a questão amazônica teve maior destaque e expressão. A dimensão latino-americana – ou panamazônica – trouxe maior visibilidade à integração (sub)continental para o desenvolvimento, reforçando também a dimensão cultural e ambiental das populações tradicionais, das migrações históricas e recentes. O desenvolvimento sustentável foi um tema dominante, abrindo também espaço, e dialogando com trabalhos voltados para conflitos entre grandes projetos, populações locais e tradicionais e assim, colocando em cheque e sob intensa crítica o próprio do conceito e natureza do desenvolvimento socioeconômico tal como tradicional e predominantemente compreendido entre os estudiosos do desenvolvimento urbano e regional.

Por outro lado, ainda como expressão dos impactos do Estatuto da Cidade e da Política Urbana a nível federal, e em articulação tanto com o processo de democratização da gestão das cidades, como com processos de desenvolvimento nacional, regional e local, houve uma profusão de trabalhos avaliando Planos Diretores Municipais e discutindo o programa federal de "ação concentrada" – o PAC; conseqüentemente, discutindo também a retomada do Estado desenvolvimentista e as redefinições do seu papel.

Paralelamente, a discussão teórica e empírica do planejamento, com forte conteúdo crítico, foi retomada com intensidade, incorporando a discussão contemporânea da gestão urbana e do território como um todo. O subtema que tratava dessas questões recebeu mais de 200 trabalhos inscritos<sup>16</sup>. De fato, as implicações das novas relações entre Estado e Mercado, considerando as novas parcerias e colaborações, e suas implicações diante dos movimentos populares, das questões sociais candentes e de inevitáveis conflitos ambientais face aos interesses das várias frações do capital imbricadas no território ganharam nova dimensão nas discussões e trabalhos apresentados.

O XIII ENAnpur, em 2009, em Florianópolis, explicitava o novo contexto do planejamento urbano e regional em seu tema geral: *"Planejamento e Gestão do Território: escalas, conflitos e incertezas"*. Implícita estava a questão do desenvolvimento, a qual também incorporava, aos olhos dos pesquisadores da Associação, alguns desdobramentos dos enfoques contemporâneos: a íntima articulação entre planejamento e gestão; a ênfase no território; as dimensões inter-escalares; os conflitos crescentes entre questões

16 O subtema era intitulado *"Gestão urbana e regional: modelos, práticas e implicações"*, e abarcava todo o universo do planejamento e gestão que se expandia e se fortalecia no país com políticas urbanas e regionais.

econômicas, sociais e ambientais (expressas na política e no planejamento e gestão); e o sentido de incerteza que marca os tempo atuais. No âmago desse sentimento de incerteza parecem estar as dúvidas e disputas sobre os modelos de emancipação e de desenvolvimento. Os velhos modelos não mais parecem responder às demandas do presente e do futuro, próximo e distante, e não há ainda novos modelos de consenso como aquele do “progresso” que marcou a burguesia européia e norte-americana no século XIX, e que se estendeu pelo mundo como “desenvolvimento”.

Em Florianópolis, todavia, por questões operacionais, os subtemas de planejamento e gestão foram separados em dois: o primeiro tratava de políticas públicas e planejamento urbano e regional, com ênfase nos atores, conflitos e tendências; o segundo, da gestão do território, suas práticas e as possibilidades da política. As incertezas, por sua vez, foram canalizadas para a questão ambiental, e novas temáticas foram incorporadas; entre elas, cabe citar as questões de cultura e identidade, agora reforçadas e diversificadas, e as mudanças climáticas, que pela primeira vez foram objeto de trabalhos apresentados.

A questão tecnológica ganhou maior visibilidade, privilegiando a informação e a comunicação em sua relação com o espaço, buscando uma articulação com o ensino, a pesquisa e as práticas nas cidades e regiões. Intimamente ligada a esta temática está a questão das redes que se formam no e através do território, representando um tema que há algum tempo vem sendo trabalhado por pesquisadores da área do PUR. Representa, sem dúvida, juntamente com outras temáticas contemporâneas acima citadas, algumas das novas vertentes dos debates do planejamento urbano e regional entre nós.

O XIV ENAnpur foi realizado no Rio de Janeiro (Rio de Janeiro), em 2011, e teve como temática central uma questão política subjacente ao planejamento: “*Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias*”. É possível notar a continuidade do debate sobre o tema do desenvolvimento, como nas mesas redondas especiais intituladas *Arranjos produtivos locais: vetores do desenvolvimento regional e nacional*, promovida pelo BNDES; *Dimensões territoriais do desenvolvimento: as cidades médias e o Nordeste brasileiro*, promovida pelo Centro Celso Furtado; e *Por uma agenda de ensino e pesquisa em desenvolvimento regional*, promovida pela Anpur. Diversas outras mesas redondas e sessões especiais trataram também do tema, mesmo que nem sempre de forma tão direta.

Entretanto, mais uma vez o tema do desenvolvimento ganhou uma Sessão Temática específica. Com 57 trabalhos selecionados, a sessão temática *Desenvolvimento regional, regionalismos e pactos territoriais* trouxe, através de um conjunto de sub-sessões, um panorama do debate contemporâneo sobre o tema, com um predomínio de trabalhos tratando questões ligadas à dinâmica territorial, às relações contemporâneas e políticas de desenvolvimento regional e urbano, ao planejamento de áreas metropolitanas e ao papel da infra-estrutura produtiva na regionalização e no desenvolvimento.

Contudo, como de costume, a temática perpassou outras sessões, como é o caso da sessão temática *Política e planejamento urbano: instrumentos, planos e projetos*, área com o maior volume de trabalhos (90 trabalhos, entre artigos e pôsteres). Nesse caso, parte expressiva dos trabalhos discutiu o papel do planejamento urbano e sua capacidade de transformar a realidade presente em um momento marcado por antagonismos: de um lado, um crescimento econômico que há muito não se via; de outro, o agravamento de problemas sociais e a persistência de práticas arcaicas de gestão.

O debate sobre políticas e programas urbanos, como o *Minha Casa, Minha Vida*, deu também novo fôlego às discussões articulando as questões habitacionais

e do desenvolvimento urbano a partir de uma visão crítica sobre a retomada dos financiamentos públicos imobiliários e da produção da habitação – e do espaço urbano – para os setores populares. A discussão sobre grandes projetos, desta feita incluindo mega-projetos urbanos, foi outra temática que ganhou impulso nos trabalhos e debates do XIV ENAnpur, questionando sobretudo o processo de produção da cidade face aos megaeventos esportivos que se avizinham. Sendo o Encontro no Rio de Janeiro, o tema teve ênfase especial.

É interessante ressaltar ainda a presença da sessão temática *Movimentos sociais no campo e na cidade*, na qual foi possível verificar, em alguns trabalhos, o relato de experiências de “alternativas de desenvolvimento”, seja por meio de cooperativas, de assentamentos produtivos de famílias beneficiadas pela reforma agrária, casos de economia popular solidária, ou mesmo novas experiências de autoconstrução da habitação. Pela primeira vez, de forma mais concreta e expressiva, a temática das populações pobres e tradicionais, e dos movimentos populares e das alternativas socioespaciais e econômicas, apareceu de forma articulada e integrada às discussões sobre a natureza do desenvolvimento urbano, rural e regional, no Brasil contemporâneo. Invisíveis por décadas, ou séculos, as massas excluídas e empobrecidas começam a mostrar sua face, seus números, sua força cultural e política.

No Encontro de 2011, a temática ambiental apareceu também com destaque na sessão temática *Questões ambientais: dimensões políticas, projetos e ação social*. Os trabalhos se debruçaram, em sua maioria, sobre conflitos e riscos socioambientais relacionados à produção e ocupação das cidades, bem como à gestão dos recursos hídricos. Apesar da grande diversidade de casos, o texto elaborado pelos coordenadores das mesas revela uma visão preocupante sobre o estado da arte dessa questão ainda nos dias atuais, afirmando que os trabalhos apresentam pouca inovação metodológica, baixo conhecimento da bibliografia disponível e surpreendente desconhecimento sobre serviços ambientais, análises de risco e vulnerabilidade socioambiental. Os coordenadores concluem (em que pese os vários anos em que a temática freqüenta os ENAnpur) que a área de planejamento urbano e regional continua isolada e com baixa interação com as ciências ambientais propriamente ditas.

Cabe finalmente ressaltar, com relação ao ENAnpur de 2011, que as 54 sessões livres também abordaram o tema do desenvolvimento, em sua grande maioria, tratando desde questões ligadas à exploração do petróleo e do pré-sal, até a discussão de um modelo de desenvolvimento atual baseado na exportação de recursos naturais. Análises dos resultados obtidos nos esforços recentes de planejamento e tentativas de redução das desigualdades do país, dos limites da infraestrutura social e urbana, e dos megaeventos futuros e seus desdobramentos no desenvolvimento foram também centrais nas discussões, sempre privilegiando as conexões e impactos sobre o desenvolvimento urbano e regional.

## À GUIA DE CONCLUSÃO

Nesses vinte e sete anos de Encontros Nacionais, a Anpur ganhou tal dimensão que, se em seu segundo Encontro, em 1987, foram apresentados cerca de 60 trabalhos, o XIV ENAnpur, em 2011, reuniu 438 apresentações (entre artigos e pôsteres). Além disso, 12 mesas redondas, 54 sessões livres, e outras atividades paralelas reuniram

debates de temas múltiplos no campo da pesquisa e do planejamento urbano e regional, implicando novas abordagens e novas questões, sem todavia abandonar temas centrais desde há muito ligados ao desenvolvimento urbano e regional no Brasil.

Nesse percurso, a questão do desenvolvimento foi associada a diferentes conjuntos de temas, como foi possível notar a partir das sínteses dos Encontros apresentadas acima. Mesmo quando não esteve presente como foco principal de um dos grupos de trabalho do ENAnpur, o tema do desenvolvimento sempre perpassou as sessões do evento, com abordagens regionalizadas, com perspectivas históricas, com avaliações sobre a atuação do Estado, seus instrumentos de ação urbano-regional e na construção de políticas públicas.

Paralelamente, a Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais da Anpur – RBEUR – ampliou essas discussões ao trazer também para os debates da área do Planejamento Urbano e Regional contribuições de estudiosos e pesquisadores não diretamente vinculados aos centros-membros da Associação, firmando-se como uma das mais importantes revistas nacionais na área.

Nota-se uma mudança expressiva no tratamento das questões do desenvolvimento, ao longo dessas décadas, e pode-se esperar novas mudanças nos próximos anos. Se no início da Associação as abordagens do desenvolvimento privilegiavam leituras econômicas centradas na problemática regional, ao longo do tempo a questão urbana foi sendo mais claramente explicitada e as questões ambientais surgiram como uma temática central para a abordagem do tema do desenvolvimento.

Questões políticas e sociais também ganharam espaço nas discussões e trabalhos da área, e mais recentemente, novos atores e novas questões surgiram na cena regional e urbana para redefinir os debates sobre o planejamento do desenvolvimento. Entre eles, cabe citar a presença dos grandes atores privados envolvidos diretamente no planejamento, como também em parceria com o Estado, fortalecendo as idéias de gestão e governança. De outra parte, novos atores sociais derivados de espaços e grupos sociais historicamente marginalizados ou excluídos, seja populações pobres e/ou tradicionais, seja novas formas de associação e cooperação para a produção, expressam alternativas contemporâneas ao modo de integração social e econômico hegemônico centrado no mercado capitalista.

Desdobramentos podem ser esperados no fortalecimento de novos temas, atores e espaços de discussão, e na própria redefinição do desenvolvimento. A exemplo de debates mundiais, as superações das velhas abordagens desenvolvimentistas devem trazer novas questões para o país, na medida que as problemáticas contemporâneas consigam se impor na agenda de ações do Estado, e dos movimentos sociais organizados. Considerando a crise mundial da economia capitalista e a redefinição do papel do Estado na condução dos negócios e das próprias políticas públicas, pode-se esperar um fortalecimento do planejamento e uma importância crescente da questão urbana e regional – e assim, da questão espacial – nos debates acerca do desenvolvimento brasileiro.

**Roberto Luís de Melo Monte-Mór** é arquiteto e urbanista; mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Ph.D. em Planejamento Urbano pela University of California Los Angeles (UCLA); professor associado do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); bolsista de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Brasil. E-mail: monte-mor@cedeplar.ufmg.br

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: Fundap / Editora da Universidade Paulista, 1995.
- AGLIETTA, M. *Régulation et crises du capitalisme*. Paris: Calmann-Levy, 1976.
- CANO, W. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional. In: AFFONSO, R.B.A.;

- SILVA, P.L.B. (Org.). *A federação em perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. Belo Horizonte. *Nova Economia*, 3 (1), 1993.
- \_\_\_\_\_. *A questão regional e as políticas governamentais no Brasil*. (Texto para Discussão, 159). Belo Horizonte: Cedeplar, 2001. 19 p.
- FERREIRA, C. G. *O Fordismo, sua crise e o caso brasileiro*. (Texto para Discussão, 65). Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar. 1993. 32 p.
- FURTADO, C. *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- \_\_\_\_\_. *Pequena Introdução ao Desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Editora Nacional, 1980.
- HELLIWELL, J.; LAYARD, R.; SACHS, J. (Org.). *World Happiness Report*. New York: The Earth Institute, Columbia University, 2012.
- JACOBS, J. *A Natureza das Economias*. São Paulo: Beca Produções Culturais.
- LEFEBVRE, H. 1999. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2001.
- LIPIETZ, A. *Mirages and miracles: the crisis in global Fordism*. London: Verso, 1987
- MONTE-MÓR, R. L. Urbanização extensiva e novas lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: M. Santos et al. (Ed.) *Território: globalização e fragmentação* São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994. p. 169-181
- \_\_\_\_\_. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. (Org.). *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: Editora C/Arte. 2008. p. 31-65
- \_\_\_\_\_.; RAY, S. Post-\*.ism & the Third World: a theoretical reassessment and fragments from Brazil and India. *Nova Economia*, 5(1), p. 177-208, 1995.
- PACHECO, C. A. *Fragmentação da nação*. Campinas: Unicamp, IE, 1998. 291 p.
- PERROUX, F. 1961. *L'Économie du XXe siècle*. Paris: P.U.F. 1998
- RAHNEMA, M. & BAWTREE, V. (Ed.). *The Post-Development Reader*. London: Zed Books, 1997. 384 p.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

**ABSTRACT** *The significant academic and scientific production related to urban and regional studies and connected to the idea of development that has been published by more than fifty graduate research centers within Anpur – the National Association of Graduate and Research Centers in Urban and Regional Planning – is the object of inquiry in this paper. It implies a critical appraisal of the specific urban and regional themes in connection to development issues, discussed during these thirty years of Anpur's national meetings and journal. The nature of the discussions, the privileged approaches, and those themes that were highlighted as important in this millennium are emphasized. It also shows the evolution in time of the multiple approaches to development, also considering their adjectivizations and adaptations to contemporary themes, as well as their growing importance within sociospatial and environmental aspects. In addition, it raises some of the many questionings of the concept of development itself, considered as issues that have characterized our contemporary days.*

**KEYWORDS:** *development; adjectivizations; adaptations; Anpur; thirty years.*