

Projeto de Pesquisa - Iniciação Científica

A dimensão ‘soft’ do planejamento contemporâneo: um estudo dos conceitos de soft spaces e soft planning na Macrometrópole paulista

Resumo

Diante de um cenário de intensificação da competição interespacial, e dos fenômenos de reterritorialização e reescalonamento, os conceitos de *Soft space* e *Soft planning* vêm se destacando como abordagens-chaves do sistema de planejamento emergente internacional. Tais conceitos vêm sendo utilizados para descrever a emergência de novos espaços de planejamento à margem dos sistemas estatutários. Apesar de sua origem estar relacionada ao campo do planejamento do Reino Unido, os espaços de planejamento ‘*soft*’ parecem ser um fenômeno internacional ao serem vistos como parte de uma mudança mais ampla relacionada à reformulação do papel do Estado e à ascensão dos paradigmas do planejamento territorial estratégico e da governança. No entanto, tais conceitos ainda não são utilizados no campo teórico e prático do planejamento brasileiro. Desse modo, a partir de uma revisão sistemática de literatura com base na Systematic Search Flow (SSF), a presente pesquisa pretende compreender os fundamentos teóricos do conceito e seu estado da arte, e sua relação com as mudanças mais recentes do campo do planejamento e da governança. Espera-se que a sistematização da literatura sobre *soft spaces* e *soft planning* permita expandir esse debate para a realidade latino-americana, mais especificamente à realidade do planejamento na Macrometrópole paulista.

1. Introdução

Historicamente, o planejamento constitui-se de técnicas de previsão de crescimento e ordenamento de toda cidade, principalmente relacionadas a uma abordagem sediada num planejamento físico de base morfológica do espaço urbano associado a uma lógica administrativo regulamentar assente no papel do Estado orientada ao uso e ocupação do solo, infraestrutura e equipamentos urbanos, através principalmente da figura do Plano Diretor (NOBRE, 2019; CAVACO, 2018). Essa concepção da ação pública sobre a cidade, denominada aqui de planejamento tradicional (ou *land use planning*), teve seu pleno desenvolvimento nos países centrais no período do Estado do Bem-Estar Social. No final do século XX, uma nova concepção de planejamento passou

a ser difundida nos países centrais. Ao traduzir uma concepção de planejamento urbano mais abrangente, integrada e estratégica, essa nova vertente denominada na literatura internacional como *spatial planning* (ALLMENDINGER, 2009; FERRÃO, 2011) ou *strategic spatial planning* (ALBRECHTS, 2004), e aqui entendida como ‘planejamento urbano estratégico (PUE)’ (GUËLL, 1997; ALVES, 2007), está menos focada em um quadro de regulação e mais orientada para a governança urbana, fundamentada na interação e cooperação entre diferentes atores (públicos e privados), e na territorialização das políticas e níveis de intervenção (não apenas através de uma articulação intersetorial, mas sobretudo fundando-os em critérios de base territorial) e no envolvimento ativo de todos os interessados e sociedade civil em geral (FERRÃO, 2011; CAVACO, 2019).

Na última década, os “espaços suaves” (soft spaces) e o “planejamento suave” (*soft planning*) emergiram como conceitos-chave do planejamento e da governança territorial contemporâneo internacional associados à ascensão do planejamento urbano estratégico. Desde que Phil Allmendinger e Graham Haughton cunharam o termo “espaços suaves” (soft spaces) para explicar os arranjos de planejamento e governança para o desenvolvimento do projeto Thames Gateway no Reino Unido (ALLMENDINGER; HAUGHTON, 2007; 2009), o conceito se disseminou e, associado ao conceito de “planejamento suave”, passou a ser usado para descrever o surgimento de novos espaços, arranjos de planejamento e governança e políticas de desenvolvimento e regeneração urbana nas mais variadas escalas geográficas e, muitas vezes, à margem do sistema de planejamento estatutário. Ao contrário do planejamento estatutário, ou vinculativo (*hard planning/space*), o planejamento suave, com seus espaços suaves, atua em contextos institucionais complexos, quebrando estruturas e fronteiras administrativas, além de introduzir novos processos de governança entre estruturas e instituições formais e informais (CAVACO et al, 2022).

No entanto, à medida que a literatura relacionada aos espaços suaves prolifera, também a diversidade de abordagens e práticas de planejamento que ela engloba. Essa diversidade ainda é reforçada pelo fato de que o espaço e o planejamento suave ainda estão longe de serem sistematizado conceitual e empiricamente. Nesse sentido, a presente pesquisa busca, em um primeiro momento, contribuir com a sistematização dos conceitos através da condução de uma revisão sistemática de literatura. Assim, espera-se compreender o estado da arte das abordagens e os desafios, riscos e oportunidades que tais conceitos levam ao planejamento. Em um segundo momento, espera-se interpretar os conceitos no contexto latino-americano, em especial, no contexto da Macrometrópole

paulista (MMP). Para isso, a presente pesquisa busca identificar exemplos de *soft spaces* e *soft planning* na MMP.

2. A dimensão *soft* do planejamento

O conceito de espaços suaves (“*soft space*”) foi cunhado, em 2007, por Graham Haughton e Phil Allmendinger para denominar as novas escalas e espaços de planejamento que surgiram fora do sistema de planejamento formalizado e estatutário (HAUGHTON; ALLMENDINGER, 2007). Ao superar os limites administrativos e as fronteiras municipais, regionais e nacionais, se necessário, os *soft spaces* são baseados em áreas funcionais direcionados a abordar melhor as geografias reais de desafios e problemas e, por meio de sua flexibilidade inerente, oferecem uma alternativa à rigidez, burocracia e inflexibilidade da esfera tradicional de planejamento. Os autores definem espaços suaves, em um primeiro momento, como “as áreas fluidas entre os processos formais de planejamento, onde a implementação por meio de negociação, flexibilidade, discricção e interpretação dominam” (ALLMENDINGER; HAUGHTON, 2007 p.306, tradução própria). Em trabalhos posteriores, os autores aprimoram a definição do conceito ao defini-lo como instrumentos flexíveis e orientados para entrega de grandes projetos que demandam a criação de espaços ‘intermediários’ de governança que existem fora, ao lado ou entre as escalas estatutárias formais do governo, e que potencialmente desafia os arranjos territoriais existentes.

O uso do prefixo ‘suave’ empregado pelos autores visa sintetizar as características desses espaços marcados pela fluidez, flexibilidade e funcionalidade. Essas características são vistas tanto institucionalmente quanto geograficamente, na medida que em que esses espaços são criados “sob medida” direcionados a atuar sobre um problema coletivo principalmente em áreas com fronteiras ambíguas e a áreas de planejamento entre níveis administrativos, mesmo que em descompasso com as fronteiras político-administrativas relacionadas a divisão territorial interna do Estado-nação. Assim, as fronteiras dos espaços ‘suave’ são fluídas (ou “*fuzzy*”), no sentido de que podem ser corrigidas e moldadas facilmente, oferecendo flexibilidade para os atores ingressarem em determinadas atividades e, ao mesmo tempo, permitindo que se distanciem das unidades administrativas tradicionais e abrindo espaço para novas formas de governança em rede e tomadas de decisão despolitizadas (HAUGHTON; ALLMENDINGER, 2007; 2009; HAUGHTON et al. 2010; ALLMENDINGER et al. 2015; OLESEN, 2014).

Para Haughton e Allmendinger, os espaços suaves procuram solucionar os problemas ligados a burocracia, complexidade e lentidão do planejamento estatutário ao agir fora de alguns dos atritos dos processos formais (ALLMENDINGER; HAUGHTON, 2007; 2009). Espaços suaves são contrastados pelos espaços rígidos (hard spaces), entendidos como as unidades territoriais formais de governo com fronteiras territoriais legalmente definidos, vinculados às estruturas administrativas do governo e aos processos eleitorais democráticos (HAUGHTON et al. 2013, p. 201). Faludi (2010) entende os espaços rígidos como contêineres com limites claros na forma de paredes ao seu redor, encaixando-se perfeitamente em contêineres maiores – lembrando a estrutura hierárquica do governo. Embora os conceitos induzem uma dicotomia, o que se vê na prática é que os espaços suaves (não estatutário e não-vinculativo) e rígidos (mandatório e regulatório) coexistem e se complementam.

Enquanto os primeiros fornecem à estrutura estatutária uma “forma de lubrificação (...), agindo fora das fricções dos processos formalizados”, os espaços rígidos continuam a fornecer um mecanismo para a entrega formal de metas, segurança jurídica aos atores e legitimidade democrática (HAUGHTON E ALLMENDINGER 2007, p.306). Stead (2014, p.682 apud PURKATHOFER, 2016) aponta que o “planejamento está cada vez mais lidando com espaços ‘rígidos’ e ‘suaves’”. De forma complementar, Metzger e Schmitt (2012) enfatizam a importância de ver ‘suave’ e o ‘rígido’ não como propriedades dualísticas mutuamente exclusivas, mas como posições relativas em um continuum de fechamento espacial e definição territorial. Como exemplo, os processos de governança metropolitana, podem ser vistos como híbridos complexos, constituídos por meio de elementos de planejamento ‘hard’ e ‘soft’ (ALLMENDINGER; HAUGHTON 2009, 2010, 2012).

Para o arquiteto e urbanista Andreas Faludi (2010), o conceito de espaços suaves pode ser utilizado para definir as novas cooperações territoriais (macrorregiões e áreas transnacionais e interregionais) promovidas pela União Europeia por meio de iniciativas como o programa de cooperação Interreg Europe. O autor resgata o conceito desenvolvido por ele, na virada do milênio, de “planejamento suave” (“soft planning”) para argumentar sobre a necessidade de pensar o planejamento como um processo ‘suave’ voltado ao aprendizado interativo mútuo, em vez de uma técnica simples focada no resultado material dos projetos (FALUDI, 2001). Assim, Andreas Faludi defende que essas novas cooperações territoriais rotuladas de espaços suaves “requerem, não um planejamento rígido que invoca poderes estatutários, [...], mas um planejamento suave que depende de uma formulação conjunta de estratégia, enquanto retém poderes de ação dispersos e, portanto, flexíveis” (FALUDI, 2010, p.21. Tradução nossa).

O planejamento suave pode ser visto como uma contrapartida (ou complemento) da esfera tradicional do planejamento, entendido como ‘rígido’. Essa esfera é constituída pelas leis, instrumentos e instituições estatutárias e formais de planejamento que compõem o sistema de planejamento e ordenamento do território de um país. No caso europeu, apesar da diversidade existente de sistemas (FERRÃO, 2011), a maioria compartilha uma estrutura básica: são sistemas hierárquicos, de cima para baixo, definidos na legislação nacional, que formam uma estrutura de objetivos legalmente estabelecidos, ferramentas e procedimentos em que ocorrem os processos e decisões de planejamento e ordenamento do território (PURKATHOFER, 2016).

Assim, a introdução do planejamento ‘suave’ desafia o planejamento tradicional (rígido) ao criar novas entidades espaciais (espaços suaves), introduzir novas escalas e padrões de trabalho inovadores (mais flexível, em rede e colaborativo com diferentes atores públicos e privados) entre os processos formais (CAVACO; COSTA, 2019). As práticas de planejamento suave podem assumir várias formas, como cooperação, coordenação, negociação e aprendizado entre diferentes atores e partes interessadas (PURKATHOFER, 2016). No entanto, as regras como esses processos são estabelecidos não são universais e nem transparente, o que aponta a necessidade de se prestar atenção em como as agendas políticas são moldadas e remodeladas nos espaços de planejamento suave e como essas agendas procuram influenciar o planejamento formal (OLESEN, 2012;). Eva Purkathofer sintetiza essas preocupações democráticas:

Na falta de uma base legal, não está claro quem tem o direito de participar, fazer propostas e decidir quando se trata de planejamento suave muito menos como os planos são implementados e quem deve cumpri-los. A legitimidade democrática e a responsabilização não são, portanto, asseguradas, deixando o planejamento suave em um estado legal, geográfico e técnico nebuloso. (PURKATHOFER, 2016, p.8. Tradução nossa.)

Nesse sentido, como demonstrado por Cristina Cavaco et al. (2022), a disseminação do conceito de espaços suaves e planejamento suave na literatura internacional tem ocorrido opondo duas posições muitas vezes conflitantes:

Enquanto alguns (por exemplo, Allmendinger, Haugthon, Olesen) enfatizam o lado tortuoso do planejamento suave ao defender processos obscuros de sequestro neoliberal, outros, pelo contrário, adote uma visão mais otimista, mantendo a confiança nas abordagens de planejamento suave e nas lições aprendidas (por exemplo, Faludi; Purkathofer); recusando a “renúncia” e procurando soluções para mitigar os riscos e restabelecer a base democrática do planejamento (por exemplo, Metzger); em suma, destacando o raro espaço para

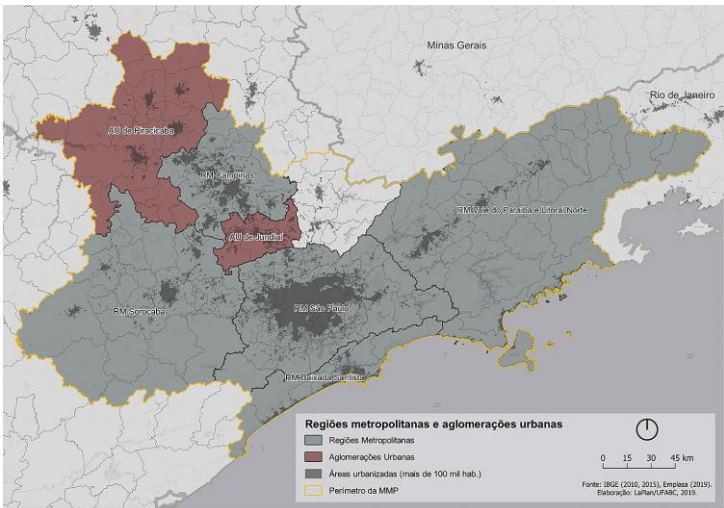
governança, política e inovação institucional que o planejamento suave implica. (CAVACO et al. 2022, p. 16. Tradução nossa)

Em outras palavras, a abordagem do planejamento suave - com seus espaços suaves – tem sido enxergada tanto por seu lado inovativo relacionado com a entrada de mais atores para atuar sobre o planejamento e com uma noção do território entendida a partir dos problemas comuns e não pelas fronteiras administrativas, quanto pela lógica neoliberal de tais espaços, uma vez que a criação de espaços e arranjos de planejamento e governança com fronteiras ‘difusas’ pode ser utilizada para evitar os processos democráticos e confundir os mecanismos de responsabilidade, com vistas a avançar grandes projetos urbanos. Apesar da proliferação da literatura sobre os conceitos apresentados, eles ainda não são utilizados no campo de planejamento brasileiro. Nesse sentido, a presente pesquisa busca, em um primeiro momento, contribuir com a sistematização dos conceitos através da condução de uma revisão sistemática de literatura. Assim, espera-se compreender o estado da arte das abordagens e os desafios, riscos e oportunidades que tais conceitos levam ao planejamento. Em um segundo momento, espera-se interpretar os conceitos no contexto latino-americano, em especial, no contexto da Macrometrópole paulista (MMP). Para isso, a presente pesquisa busca identificar exemplos de *soft spaces* e *soft planning* na MMP.

3. A Macrometrópole paulista (MMP)

A Macrometrópole Paulista (MMP) (figura 1) é uma região, ou megacidade-região (MOMM et al., 2021), que compreende 174 municípios, 82,1% do PIB do Estado de São Paulo em 2016 e 75% da população estadual. Abriga as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Baixada Santista e Sorocaba; além das Aglomerações Urbanas de Jundiaí e de Piracicaba. Embora não seja regulamentada por atos normativos do governo estadual, a região surge, em 2010, como uma nova escala regional de planejamento e governança, inclusive com dotações orçamentárias previstas no Plano Plurianual de São Paulo (MOMM et al., 2021; TAVARES, 2018 apud TORRES et al., 2020).

Figura 1. A Macrometrópole paulista



Fonte: IBGE (2010, 2015), Emplasa (2019). Elaboração LaPlan/UFABC, 2019

Devido a importância regional, nacional e global da MMP, se faz importante utilizar essa escala para olhar as novas dinâmicas de planejamento e de governança como aquelas associadas ao surgimento dos espaços suaves de planejamento.

4. Objetivos

- Objetivo geral: Compreender como a teoria e prática do *Soft spaces* e *Soft planning* é empregada no contexto do sistema de planejamento e governança internacional, com vistas a refletir a abordagem na perspectiva do Sul global, o caso da Macrometrópole paulista.
- Objetivos específicos:
 1. Revisão Sistemática de Literatura dos conceitos de *soft spaces* e *soft planning*, e temas relacionados tais como *fuzzy boundaries* e *informal planning* para compreender o estado da arte das abordagens e seus elementos principais;
 2. Elaborar uma matriz com elementos/indicadores que permitam identificar esse tipo de espacialidade e arranjo de planejamento e governança;
 3. Buscar evidências de espaços suaves de planejamento na Macrometrópole Paulista.

5. Metodologia e Forma de Análise dos Resultados

Para a realização dos objetivos propostos, o candidato irá realizar uma Revisão Sistemática da Literatura a partir de dez bases de indexadores sobre o conceito de *soft space*, e conceitos relacionados tais como *soft planning* e *fuzzy boundaries*, especialmente na literatura internacional. A sistematização no processo de revisão de literatura implica na elaboração de um método de investigação científica focado em limitar os viés e erros aleatórios da condução da pesquisa, além de ser passível de replicabilidade (PETTICREW; ROBERTS, 2006; FARENHOF; FERNANDES, 2016). Nesse sentido, espera-se que uma de uma revisão sistemática forneça evidências sólidas e confiáveis, ao possibilitar um potencial para transferência em diferentes contextos. Por outro lado, se a revisão identificar lacunas de conhecimento ou descobertas incongruentes, então indica uma necessidade de pesquisa e levanta questões para pesquisas futuras (DENYER; TRANFIELD, 2009).

Para a condução da Revisão Sistemática de Literatura, o candidato predente utilizar o método Systematic Search Flow (SSF), desenvolvido pelos professores Farenhof e Fernandes (2016). Este método utiliza três etapas para se realizar uma revisão de literatura: 1 – Definição de protocolo de Pesquisa; 2 – Análise de dados; 3 – Síntese. Dessa forma, para a definição dos protocolos de pesquisa e filtragem dos dados será utilizado o software StART (State of the Art through Systematic Review). A sistematização do conteúdo será feita com auxílio da ferramenta VOSviewer, um software que permite a visualização de redes bibliométricas provenientes de pesquisas feitas em bases de periódicos, por exemplo, redes de co-ocorrência de termos importantes extraídos de um corpo de literatura científica, ou ainda, essas redes podem incluir periódicos, pesquisadores ou publicações individuais, e podem ser construídas com base em relações de citação, acoplamento bibliográfico, co-citação ou co-autoria. Além disso, o software permite a visualização temporal da produção científica. Para a análise dos dados e sintetização do conteúdo - construção do quadro conceitual - será utilizado o software de análise quali-quantitativa MAXQDA Analytics Pro 2020, com o método de codificação de Saldanha (2014). A figura 2 sistematiza as etapas da condução da revisão de literatura pelo método SSF que será empregado pelo candidato.

Protocolo de pesquisa → **Análise** → **Síntese** → **Escrita**

Estratégia de busca	Consulta em Base de dados	Gestão de Documentos	Padronização e Seleção dos documentos	Composição do Portfólio de documentos	Consolidação dos dados	Elaboração de relatórios	Texto, pesquisa e artigos
---------------------	---------------------------	----------------------	---------------------------------------	---------------------------------------	------------------------	--------------------------	---------------------------

Busca sistemática
 String de busca:
 Soft spaces OR
 Soft planning OR
 Soft places

10 Bases

Mendeley

StART

StART

MaxQDA

MaxQDA

Elaborado pelos autores

Espera-se executar as etapas desta pesquisa em um período de 12 meses, conforme cronograma abaixo apresentado.

Atividades:	Meses											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ETAPA 1: Revisão Sistemática de Literatura												
ETAPA 2: Elaborar uma matriz com elementos/indicadores que permitam identificar esse tipo de espacialidade e arranjo de planejamento e governança.												
Redação do Relatório Parcial												
ETAPA 4: Buscar evidências de espaços suaves de planejamento na Macrometrópole Paulista.												
Redação de Artigo/Relatório Final												

5. Referências Bibliográficas

- ALBRECHTS, L. Strategic (Spatial) Planning Reexamined. **Environment And Planning B: Planning and Design**, v. 31, n. 5, p. 743-758, 2004.
- ALLMENDINGER, P; HAUGHTON, G. 2009. "Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway," **Environment and Planning A**, , London, v. 41, n. 3, p. 617-633, 2009.
- ALLMENDINGER, P. et al. **Soft Spaces in Europe**: Re-negotiating governance, boundaries and borders. Taylor & Francis, 2015.
- CAVACO, C. Urbanismo como política pública: que mudanças de azimute?. **Tpu - Território, Planeamento e Urbanismo: teoria e prática**, v. 1, p. 78-104, 2018.
- CAVACO, C.; COSTA, J. P. Administrative Organisation and Spatial Planning in Portugal: A Push Towards Soft Planning Spaces in Europe? In: LINGUA, V.; BALZ, V. **Shaping Regional Futures: Designing and Visioning in Governance Rescaling**. Cham: Springer, p. 87–101, 2019.
- CAVACO, C.; MOURATO, J.; COSTA, J. *Et al.* **Spatial Planning and Regional Development in Portugal**. Lisboa: Direção-Geral do Território, 2021.
- CAVACO, C; MOURATO, J.; COSTA, J.; FERRÃO, J. Beyond soft planning: Towards a Soft turn in planning theory and practice?. **Planning Theory**, p. 1-24, 2022.
- FALUDI, A. Beyond Lisbon: Soft European Spatial Planning. **DisP - The Planning Review** 46 (182), p. 14-24, 2010.
- FERENHOF, H; FERNANDES, R. Desmistificando a revisão de literatura como base para redação científica: método SSF. **Revista ACB**, v. 21, n. 3, 2016.
- FERRÃO, J. **O ordenamento do território como política pública**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, p.146, 2011.
- GUËLL, J. **Planificación Estratégica de Ciudades**. Barcelona: Gustavo Gilli, 1997.
- HAUGHTON, G.; ALLMENDINGER, P. "Soft spaces" in planning. **Town and Country Planning**, v. 76, n. 9, p. 306–308, 2007.
- HAUGHTON, G.; ALLMENDINGER, P.; OOSTERLYNCK, S. Spaces of neoliberal experimentation: Soft spaces, postpolitics, and neoliberal governmentality. **Environment and Planning A**, v. 45, n. 1, p. 217–234, 2013.

NOBRE, E. **Do plano diretor às operações urbanas consorciadas**: a ascensão do discurso neoliberal dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019.

OLESEN, K. Soft Spaces as Vehicles for Neoliberal Transformations of Strategic Spatial Planning? **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 30, n. 5, p. 910–923, 2012.

OLESEN, K. The neoliberalisation of strategic spatial planning. **Planning Theory**, v. 13, n. 3, p. 288-303, 2014.

PURKARTHOFER, E. When soft planning and hard planning meet: conceptualizing the encounter of european, national and sub-national planning. **European Journal of Spatial Development**, 61(61), p.1–20, 2016.

PURKARTHOFER, E. Diminishing borders and conflating spaces: a storyline to promote soft planning scales. **European Planning Studies**, v. 26, n. 5, p. 1008-1027, 2018.

PURKARTHOFER, E.; GRANQVIST, K. Soft Spaces as a Traveling Planning Idea: uncovering the origin and development of an academic concept on the rise. **Journal Of Planning Literature**, v. 36, n. 3, p. 312-327, 2021.