

JOHN FRIEDMANN: UM “EXPERT” EM PLANEJAMENTO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA

Elisângela de Almeida Chiquito
Escola de Arquitetura / Universidade Federal de Minas Gerais
lis_arq@yahoo.com.br

RESUMO

Este trabalho realiza uma reflexão sobre a circulação de ideias, concepções e experiências em planejamento urbano e regional no circuito internacional de cooperação técnica para o desenvolvimento a partir da trajetória de John Friedmann. Após o final da 2ª guerra, um verdadeiro aparato institucional é montado para a assistência internacional, formado por uma rede de organismos internacionais, públicos e privados (ONU, Ford Foundation e Rockefeller Foundation), pelos programas de assistência (Point IV, Partners in Progress) e pelos agentes de financiamento (BIRD, Banco Mundial). Nesse contexto, a América Latina se insere no circuito privilegiado de experts internacionais engajados na missão de cooperação e assistência técnica às regiões subdesenvolvidas. Esses profissionais contribuem para a circulação de ideias e concepções no que se refere ao planejamento regional para o desenvolvimento em nível internacional. A análise aqui empreendida propõe refletir sobre a esse fluxo de ideias e concepções internacionais, a partir da trajetória de John Friedmann durante sua permanência na América Latina. Friedmann teve ampla contribuição do ponto de vista teórico e no campo das práticas profissionais de planejamento regional na América Latina, atuando como consultor internacional e professor universitário no Brasil (1955-58), Venezuela (1961-65) e Chile (1965-69). Busca-se desvendar as aproximações teóricas de Friedmann, o percurso de suas ideias, as permanências, deslocamentos e transformações das concepções ao se transferirem de um contexto político e cultural para outro, assim como compreender de que maneira foram colocadas em prática em sua contribuição profissional no campo do planejamento urbano e regional na América Latina.

PALAVRAS-CHAVE/ PALABRAS CLAVE: Planejamento regional. Brasil. América Latina. Circulação de ideias.

JOHN FRIEDMANN: AN EXPERT ON REGIONAL PLANNING IN LATIN AMERICA

ABSTRACT

This paper is about the circulation of ideas, concepts and experiences in urban and regional planning in the international circuit of technical cooperation for development context, and focuses on the work and ideas of John Friedmann. After the World War II, an institutional apparatus for international assistance is organized. Its is composed of a network of international organizations, public and private (United Nations, Ford Foundation, and Rockefeller Foundation), assistance programs (Point IV, Partners in Progress) and financing agencies (International Bank for Reconstruction and Development, World Bank). In this context, Latin America fits into the privileged circuit of international experts engaged in the mission of cooperation and technical assistance to underdeveloped regions. These experts contribute to international flow of ideas and concepts related to regional planning for development. This work thinks about the flow of ideas and international concepts from the study the John Friedmann's work developed during his stay in Latin America. John Friedmann has extensive contribution to the development of the theories and practices related to the urban and regional planning in Latin America. He worked as an international consultant and professor in Brazil (1955-58), Venezuela (1961-65) and Chile (1965-69). Therefore, this paper aims to expose the Friedmann's theoretical approaches, as the course of his ideas, the continuities, the displacements and transformations of the concepts when transferring from a political and cultural context to another; and to understand how the ideas and the concepts were put into practice during his professional contribution in the field of urban and regional planning in Latin America.

KEY-WORDS: Regional Planning. Brazil. Latin America. Circulation of ideas.

INTRODUÇÃO

As ideias e concepções sobre planejamento e desenvolvimento, embora muitas vezes formadas em resposta a problema específicos, em seus contextos particulares, sempre espalharam para além de suas fronteiras nacionais, por meio de redes criadas por profissionais e acadêmicos da área de planejamento e pelas relações políticas e econômicas. Um dos principais momentos dessa difusão ocorreu no pós 2ª Guerra, no contexto das políticas de cooperação internacional, quando é montado um verdadeiro aparato institucional para a assistência técnica, formado por uma rede de organismos internacionais, públicos e privados (ONU, Ford Foundation e Rockefeller Foundation), pelos programas de assistência (Point IV, Partners in Progress) e pelos agentes de financiamento (BIRD, Banco Mundial). Nesse contexto, a América Latina se insere no circuito privilegiado de experts internacionais engajados na missão de cooperação e assistência técnica às regiões subdesenvolvidas que contribuem para a circulação ideias e concepções no que se refere ao planejamento regional para o desenvolvimento em nível internacional. Entre os profissionais norte-americanos que estiveram no Brasil para assistência técnica podemos destacar a presença de Morris Cooke, Francis Violich e John Friedmann.

A análise da circulação das ideias nesse contexto constitui um processo complexo de desvendamento da trama de relações que se estabelecem entre profissionais, instituições, construções teóricas e experiências práticas (Healey&Upton, 2010). Recuperar as trajetórias profissionais de urbanistas e planejadores faz parte de um processo maior que é detectar os processos de circulação dos ideários e concepções e detectar como e em que medida esses profissionais contribuíram para a formação e o processo de institucionalização do planejamento urbano e regional na América Latina. A partir dessa premissa, o presente trabalho recupera a trajetória de John Friedmann na América Latina no contexto de cooperação técnica promovida pelos programas mundiais de financiamento voltados aos países subdesenvolvidos.

O trabalho de Friedmann é internacionalmente reconhecido como uma das maiores contribuições ao debate sobre a teoria e a prática do planejamento urbano e regional desde meados do século XX. Esteve na América Latina como um expert em planejamento entre os anos de 1955 e 1969 no âmbito dos programas de cooperação internacional. Atualmente é professor emérito da School of Public Affairs da UCLA e professor honorário da School of Community and Regional Planning da University of British Columbia. Em 2006, ele recebeu o primeiro Prêmio da UN-Habitat pelas conquistas alcançadas em sua trajetória.

O texto está organizado em três partes. A primeira parte trata do campo da consultoria internacional no 2º pós guerra destacando o percurso de Friedmann. A segunda parte busca compreender os vínculos teóricos de Friedmann durante os primeiros vinte anos de sua atuação. A terceira parte desvendando as relações entre as concepções teóricas e a prática profissional de Friedmann em sua atuação na América Latina.

A partir da análise empreendida, a questão que se coloca é como e em que medida as ideias circulam e se imprimem nas experiências práticas, e por outro lado, se e de que maneira a prática profissional na América Latina contribuiu para a redefinição dos ideários e do percurso profissional.

Para isso utilizamos como fonte de pesquisa entrevistas, livros e artigos publicados e os documentos e trabalhos produzidos durante sua experiência na América Latina.

O 2º PÓS-GUERRA E A CONSULTORIA INTERNACIONAL EM PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO

A criação de um aparato institucional internacional de financiamento, como a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, do Point Four Program, um programa de assistência técnica às regiões subdesenvolvidas criado no governo Truman, em 1949, e atuação de organizações como Fundação Ford e Fundação Rockefeller, fortalecem a mobilidade internacional de profissionais de diferentes campos disciplinares na missão de cooperação internacional na América Latina durante a guerra fria e consolida a atividade de consultoria *ad hoc* como um campo profissional internacional.

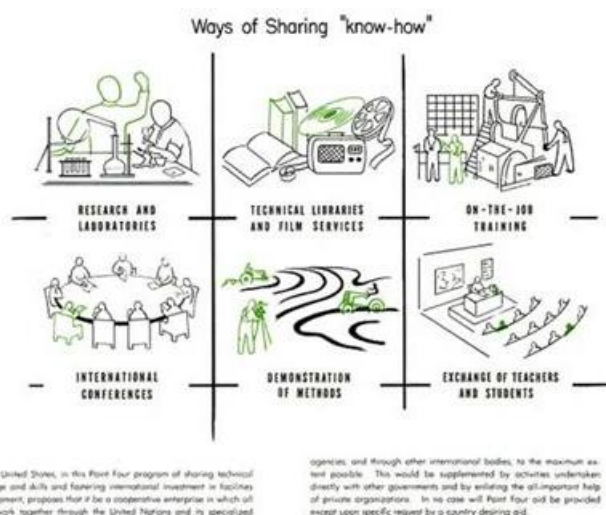


Figura 1 - Figura síntese do Programa de Cooperação Técnica do Point Four Program.
Fonte: National Archives at Atlanta.

A abertura desse campo de atuação internacional era visto como uma ótima oportunidade para os profissionais norte-americanos de planejamento regional. Com o final da 2ª Guerra Mundial, pela primeira vez, os Estados Unidos se viam como uma potência internacional e, no espelho do mundo se refletia como uma nação unificada. Nesse sentido, o planejamento regional do país deixa de ser o foco das políticas federais e os profissionais perdem a importância e o espaço de atuação (FRIEDMANN & WEAVER, 1979:21).

A Organização das Nações Unidas, criadas justamente ao final da guerra, situaram na agência internacional a questão de crescimento e desenvolvimento regional e atraíram uma gama de profissionais que estavam atuando, no contexto norte-americano, em agências de desenvolvimento regional. Abria-se um vasto campo a esses profissionais que configuraria os anos 1950/60 como um dos momentos mais importantes do pensamento social latino-americano. A América Latina, formulada pela ONU como região subdesenvolvida, funcionou como um verdadeiro laboratório internacional. (GORELIK, 2005)

Ao mesmo tempo que houve um movimento centrípeto nos Estados Unidos e uma perda de importância no planejamento regional, a América Latina, como afirma Gorelik (2005), funciona como uma verdadeira bomba de sucção para os profissionais estrangeiros, disciplinas e instituições que estavam conformando o novo mapa intelectual, acadêmico e político da América Latina.

Nesse momento o planejamento regional aparece como chave mágica para se alcançar a tão sonhada condição de nação desenvolvida. A imbricação entre desenvolvimento e planejamento urbano e regional estão, portanto, nas origens das instituições e das políticas públicas dos países latino-americanos nos anos de 1950 e 1960, criadas sob os auspícios da ONU ou do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

No Brasil é criada em 1950 no Ministério das Relações Exteriores a Comissão Nacional de Assistência Técnica, responsável por formalizar os acordos de assistência técnica internacional. Dois anos mais tarde é assinado um convênio com a OEA para transferência de conhecimentos científicos e técnicos, através do qual experts norte-americanos de diferentes campos disciplinares - engenheiros, economistas, administradores, pesquisadores – direcionam suas atividades para o Brasil na montagem de instituições e para a formação de técnicos e planejadores. (FELDMAN, 2014)

Um desses experts que atuaram na América Latina foi John Friedmann, hoje um dos principais expoentes do planejamento regional em nível mundial. Nascido em Viena, em 1926, se deslocou para os Estados Unidos com 14 anos, onde permaneceu ininterruptamente até 1955, quando concluiu o seu doutorado pelo Programa Interdisciplinar de Pesquisa e Educação em Planejamento da Universidade de Chicago. Friedmann havia trabalhado entre 1952 e 1954 no Departamento de Estudos Regionais da Tennessee Valley Authority, onde pode reunir material documental e experiência prática para desenvolver sua tese de intitulada "The spatial structure of economic development in the Tennessee Valley - a study in Regional Planning". A conclusão do doutorado, sua experiência na TVA, difundida como modelo em nível internacional, num contexto de efervescência intelectual voltado para a problemática do desenvolvimento internacional, possibilitaram o ingresso do jovem planejador no campo mundial do planejamento para o desenvolvimento, fazendo dele desde então, em suas palavras, um "sojourner".

Os anos compreendidos entre 1955 e 1969 foram intensos para Friedmann, como expert no campo mundial do planejamento. Era considerado um missionário, aquele que possuía o conhecimento científico necessário para levar aos países "subdesenvolvidos" a "chave mágica do desenvolvimento". Em sua trajetória como planejador, destacamos o período em que esteve engajado no desenvolvimento latino-americano, que corresponde ao período que entre o final de seu doutorado, em 1955, até 1969, quando ingressa como docente na Universidade da Califórnia em Los Angeles. Durante esse período esteve em missões de consultoria nos países da América Latina (Brasil, Venezuela, Chile) e na Coreia do Sul,

A CONCEPÇÃO DE “SISTEMA DE CIDADES”: APROXIMAÇÃO ENTRE O REGIONAL E O URBANO

A vinda de Friedmann para a América Latina trouxe inovações para a concepção de planejamento regional, e faz parte de um movimento de deslocamento da concepção de planejamento de regiões naturais, ou de bacias hidrográficas, para regiões funcionais.¹ Esse deslocamento, detectado por Chiquito (2012) na experiência brasileira da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai, pode ser generalizado para o contexto internacional. A tese de doutorado de Friedmann, publicada em 1955, estava alinhada com essas transformações conceituais e já propunha, no caso da TVA, que houvesse na instituição um deslocamento – o que acaba realmente ocorrendo – do conceito de planejamento de bacias hidrográficas e regiões naturais para o que ele chamou de “regiões funcionais dominadas pela cidade” (Friedmann, 1955).

O conceito de “região de cidades” ou “região urbana” não era completamente novo, já havia sido mobilizado por Robert Dickinson em seu trabalho sobre regionalismo urbano (1947) e antes, por Louis Wirth (1942). O trabalho de Wirth propunha que o planejamento urbano considerasse além da cidade, a sua área de influência. Era, em última instância, uma ampliação da escala da cidade que aumentava assim o alcance do planejamento urbano.

Mas diferentemente de ampliar a escala do planejamento urbano para a área de influência de um centro urbano, a proposta de Friedmann era uma associação entre o planejamento urbano e regional, considerando como objeto de planejamento o “sistema regional de cidades”. Assim, o planejamento deveria considerar a hierarquia dos centros urbanos e suas relações, como um sistema aberto: Em suas palavras,

As relações entre regiões formadas por cidades se estendem em todas as direções, unindo cidade dominante com cidade dominante, subcentro com subcentro (...) para além dos limites imediatos da região urbana em si mesma.

(...)

O planejamento funcional ditará sua própria área de operação. (Friedmann, 1955:143)

A teoria de Friedmann tem claras aproximações com o conceito de desenvolvimento polarizado de François Perroux (1955) o que denota uma convergência entre o ideário norte-americano e a tradição francesa de economia regional. Perroux havia realizado uma conferência em Harvard em 1949, a qual teve pouca repercussão no meio acadêmico da universidade, a não ser nos trabalhos de Walter Isard (FRIEDMANN & WEAVER, 1979). Isard interpreta e desenvolve a concepção francesa considerando o “espaço econômico abstrato” e o “desenvolvimento polarizado” nos trabalhos da Regional Science Association, sobretudo em sua obra “Location and space economy” publicada em 1956.

As aproximações entre Friedmann, as concepções da Regional Science de Isard e dos polos de crescimento de Perroux resultaram em algumas publicações em conjunto. O livro “Regional development and planning: a reader” foi editado por Friedmann em parceria com William Alonso, primeiro aluno de doutorado de Isard e que na época havia iniciado sua carreira na Universidade de Harvard. O livro reúne uma ampla gama de trabalhos em torno de cinco grandes temas: o espaço e planejamento; localização e organização espacial; teoria do desenvolvimento regional (incluindo recursos, migração, história urbana nos países desenvolvidos, e problemas da periferia rural); política nacional de desenvolvimento regional; e um guia para a literatura.

Em 1969 é publicado conjuntamente por Perroux, Friedmann e Tinbergen um livro em espanhol que reuniu o trabalho original de Perroux de 1955 “Nota sobre el concepto de polo de crecimiento” e um artigo de cada um dos autores relacionando a relação entre a concepção teórica de Perroux com a política de desenvolvimento, “La estrategia de los polos de crecimiento como instrumento de la política de desarrollo”, de Friedmann, e “Enlace de la planificación nacional com la planificación urbana e regional”, de Jan Tinbergen.

Mas se com a concepção de “sistema regional de cidades” houve uma aproximação entre o planejamento urbano e regional, houve ao mesmo tempo, um distanciamento entre o urbano e o rural. Para Friedman, o planejamento regional – no sentido de desenvolvimento dos recursos e econômico – que não considera o papel das cidades, que não considera o *core* do progresso econômico, não é efetivo. Do mesmo modo o planejador urbano não pode desconsiderar o caráter da região da cidade e todo seu “hinterland” que circunda os núcleos urbanos.

Na opinião de Friedmann (1969), a concepção de polos de crescimento foi vulgarizado e houve uma grande confusão na aplicação prática do conceito nas estratégias de planejamento regional. Para ele, o significado foi diluído entre os profissionais de planejamento e muitas vezes não chega a significar nada além do que “uma política de urbanização selecionada”, ou utilizando o termo de Lloyd Rodwin, uma política de “descentralização concentrada”.

Os anos 1960 foi um momento de consolidação e ampla difusão desse conceito. No Brasil podemos destacar dois eventos de ampla repercussão. Um deles foi o 1º Congresso Brasileiro de Desenvolvimento Regional, realizado em Araxá em 1965, sob a liderança de Fernando Roquette Reis e promovido pelo BDMG, com grande presença de acadêmicos e instituições de desenvolvimento regional de todo o país. Esse seminário ocorreu após a vinda de Jacques Boudeville ao Brasil para realizar um trabalho sobre polarização em Minas Gerais (DINIZ, 2008).

Outro evento foi o I Seminário Nacional sobre Polos de Desenvolvimento, realizado de 18 a 22 de setembro de 1966, em Recife, promovido pela Superintendência de Desenvolvimento Regional do Nordeste (SUDENE) em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco. Este seminário tinha por objetivo discutir a aplicação da teoria dos “polos de crescimento” no contexto do subdesenvolvimento procurando formular um “modelo simplificado de desenvolvimento

¹ Sobre esse deslocamento nas concepções em instituições no Brasil, ver Chiquito (2012)

regional". Para isso, foram convocados, para o debate e para as conferências, profissionais de diversas áreas de atuação representando universidade, empresas de consultoria e órgãos públicos e distribuídas cópias de trabalhos de Jacques Boudeville, François Perroux e Walter Isard (ANDRADE, 1987).

Além dos eventos, em São Paulo foi realizado o Curso de Planejamento Regional, em 1966, promovido pela Universidade de São Paulo em parceria com a CIBPU, o Ministério do Planejamento e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O curso foi oferecido pelo grupo pesquisa em ciência regional de Walter Isard da Universidade da Pensilvânia, entre eles, John Friedmann (Chiquito, 2012).

Para Friedmann (1969) nesse movimento de ampla difusão e aplicação muitas vezes inadequada do conceito, os defensores da estratégia dos polos de crescimento foram acusados de estar secretamente indo contra ao progresso rural e de favorecer os processos gêmeos de industrialização e de urbanização com exclusão do desenvolvimento de outros setores. No entanto, entende as questões rurais e urbanas como independentes e, em sua opinião, o desenvolvimento agrícola exige medidas que não entram em conflito com a estratégia proposta, mas pelo contrario, estas podem colaborar no mutuo desenvolvimento rural e urbano. Para Friedmann, a estratégia de polos de crescimento acaba por favorecer claramente o desenvolvimento rural e agrícola através, por exemplo, da criação de novos mercados para os alimentos e matérias primas e da introdução de novos métodos para aumentar a produtividade da mão de obra agrícola. Por outro lado, alerta que a estratégia de ativação de novos polos de crescimento que deixe de lado as áreas rurais é mais custosa para a sociedade que uma estratégia que visa atingir metas estabelecidas em ambas as áreas.

A EXPERIÊNCIA DE FRIEDMANN NA AMÉRICA LATINA: ENTRE AS CONCEPÇÕES TEÓRICAS E A PRÁTICA PROFISSIONAL

Brasil

Friedmann inicia sua trajetória como um expert internacional em Planejamento Regional no Brasil, através do programa Point Four, onde permaneceu por três anos (1955-1958) desenvolvendo trabalhos técnicos, cursos de formação em planejamento regional e desenvolvimento de pesquisas.

Meu primeiro trabalho depois de receber o PhD no Programa interdisciplinar de Pesquisa e Educação em Planejamento [da Universidade de Chicago] me levou para o Brasil, um país cuja língua não falava e cuja geografia era um completo mistério para mim. Ainda assim, esses três anos foram o início de um compromisso de vida com o desenvolvimento internacional. Meu destino era me tornar um peregrino. [tradução da autora]²

O motivo de sua vinda ao Brasil era a participação em um curso de planejamento regional, promovido pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), com o objetivo de formar profissionais capacitados a atuar na Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), órgão recém-criado em 1953 pelo governo Vargas. O curso teve a duração de 16 semanas e era direcionado aos funcionários da Superintendência e do governo. Segundo Friedmann³:

A EBAP entrou em contato com a embaixada Americana. Eles estavam procurando um expert em planejamento regional. E eu fui o primeiro graduado em planejamento regional! Meu professor orientador, o professor Harvey Perloff, ficou sabendo disso e me disse: - Vá conferir! Naquele momento eu estava procurando trabalho. Tinha acabado de concluir meu doutorado e estava passeando pela universidade até alguma coisa aparecer. [tradução da autora]

Sob o título Introduction to Regional Planning, o curso foi publicado em sua versão original em inglês em 1956 pela Divisão de Administração da Missão Americana do Ponto Quatro no Brasil. A tradução para o português ficou a cargo de Mário Faustino, que já tinha atuado como intérprete e tradutor do Professor Friedmann em Belém do Pará, sede da SPVEA onde foi ministrado o Curso. Entre as referências presentes no curso, a referência à experiência da TVA como exemplo de planejamento regional é uma constante,

No curso Friedmann apresenta aos alunos as diferentes concepções de região e não se posiciona sobre uma determinada concepção, defendendo a flexibilidade na delimitação regional. Para Friedmann (1960), não se pode falar numa região melhor ou numa melhor definição de certa região, mas tipos diferentes de região para cada tipo de pesquisa, análise, administração e planejamento. Em suas palavras, "nada há de sagrado, de intocável, na questão da delimitação regional, e útil será ter sempre em mente que os limites regionais podem ser modificados de tempos em tempos, à medida que se foram definindo finalidades e circunstâncias diversas" (FRIEDMANN, 1960:34).

Após o término do Curso em Belém, Friedmann se desloca para a EBAP no Rio de Janeiro para a organização da publicação do material didático do Curso, enquanto aguardava um novo contrato, o que ocorreu pouco tempo depois através do Rômulo Almeida. O contrato era para a colaboração com os estudos que estavam sendo realizados pelo Instituto de Economia e Finanças da Bahia, sob o patrocínio da Universidade da Bahia, sobre diferentes aspectos do desenvolvimento econômico do Estado – renda e níveis de vida, população e mão de obra, comércio exterior e interestadual, indústria manufatureira, agricultura, recursos profissionais. O estudo sobre população e mão de obra na

² FRIEDMANN, J. Towards an intellectual autobiography. (texto não publicado)

³ Entrevista concedida por Friedmann à autora em Vancouver, 8 de junho de 2015.

Bahia foi realizado por Friedmann. O trabalho de John Friedmann "Aspectos locacionais do desenvolvimento econômico" publicado na Bahia evidencia de forma preliminar seus vínculos conceituais.

Venezuela

Em 1961, após passar quatro anos na Coreia do Sul pela United States Operations Mission in Korea (U.S. A.I.D.), Friedmann retorna aos Estados Unidos e ingressa como docente no Departamento de Planejamento da Escola de Arquitetura e Planejamento do MIT, cujo diretor era Lloyd Rodwin. O departamento estava buscando docente para assumir a disciplina de ordenamento do território e para atuar como pesquisador no projeto que estava prestes a ser firmado com o governo da Venezuela.

O trabalho na Venezuela foi um convênio de pesquisa firmado entre o governo da Venezuela na gestão de Rómulo Betancourt, a cidade de Guayana, a Universidade de Harvard e o MIT. Tinha como objetivo fornecer subsídios para a elaboração de plano nacional de desenvolvimento regional como foco na industrialização do país, superando sua condição apenas de exportador de petróleo. A ideia era transformar a cidade de Guayana, que ficava na confluência de dois rios, Caroní e Orinoco, em um "polo de crescimento urbano-industrial", visando o desenvolvimento nacional, envolvendo a construção de uma barragem hidrelétrica, siderúrgica e o projeto de uma cidade nova. Para Friedmann, o período de dois anos na Divisão de Estudos Regionais da TVA, a experiência no Brasil e na Coreia possibilitou que ele se sentisse capaz de desenvolver o trabalho⁴.

O projeto se desenvolveu sob duas estratégias: a consultoria *in loco* pelos estrangeiros para o desenvolvimento do projeto e o desenvolvimento de uma pesquisa acadêmica que analisaria a aplicação das concepções de polos de crescimento na realidade latino-americana. A atuação de Friedmann foi mais voltada para a pesquisa, mais analítico e menos propositivo, quando ele pode, por um lado, testar seus conhecimentos de maneira mais aprofundada na realidade latino-americana e, por outro, desenvolver suas concepções teóricas e criar uma nova "sub-disciplina" de planejamento do desenvolvimento regional. Nesse trabalho Friedmann busca a aplicação no território da concepção de polos de desenvolvimento Perroux.

No entanto houve um conflito entre as ideias de Lloyd Rodwin, coordenador geral do trabalho, e de Friedmann. Lloyd Rodwin, com claras aproximações modernistas e vínculos com o planejamento urbano *strictu sensu* defendia que o planejamento regional deveria considerar, na linha teórica de Wirth, o planejamento da cidade de Guayana e de sua área circundante, argumentando que a região ainda era em grande parte desabitada e que não faria sentido realizar um estudo visando a formulação de uma política nacional de desenvolvimento regional. Para Rodwin, o planejamento regional significava aumentar em escala o alcance do planejamento urbano, considerando a cidade como região central ou "core region".

Por outro lado, Friedmann defendia que o espectro do estudo considerasse o sistema de cidades como um todo, suas relações e implicações no território, para criar subsídios, tanto para a política de desenvolvimento regional em nível nacional, como para o desenvolvimento de um dos polos que seria a cidade de Guayana. Esse conflito resultou na redução do papel de Friedmann no projeto com a concentração dos seus esforços para uma das estratégias, o desenvolvimento da pesquisa, se retirando das atividades de consultoria propriamente ditas. Na Venezuela o trabalho de pesquisa de Friedmann envolveu algumas palestras e uma publicação no final. As palestras foram ministradas no CENDES, que era dirigido Jorge Ahumada que depois chamou Friedmann para o trabalho no Chile. Outro desdobramento do conflito ideológico entre Lloyd Rodwin e Friedmann foi a demissão de Friedmann do MIT.

A despeito desse conflito, Gorelik (2005) vê a experiência do "polo de desenvolvimento" da Cidade Guayana como um dos experimentos mundiais mais avançados de seu tempo. Almandoz (2015) ressalta que um dos avanços do projeto, detectados por Rodwin (1982 apud Almandoz, 2015), foi a conexão entre objetivos econômicos e ocupação territorial na criação de um polo de desenvolvimento, se assemelhando à experiência de Brasília.

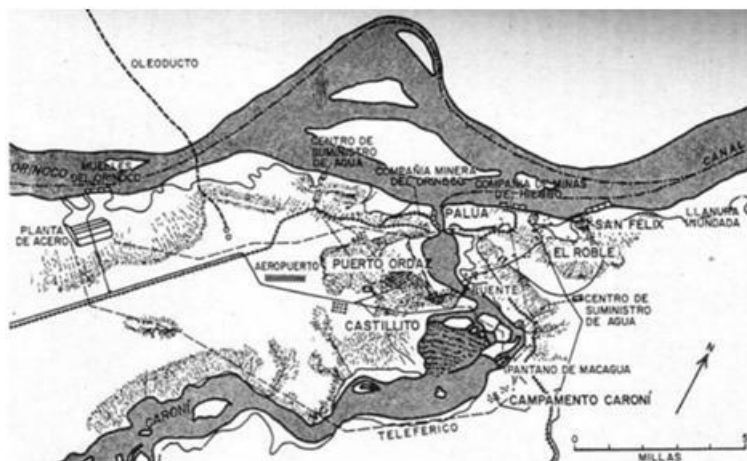


Figura 2 - Localização da Cidade de Guayana na confluência entre os rios Orinoco e Caroní. Fonte: Almandoz (2015)

⁴ Entrevista concedida por Friedmann à autora em Vancouver, 8 de junho de 2015

Chile

Nos início dos anos 1960, no final do governo conservador de Arturo Alessandri, o programa norte-americano de assistência (USAID) estava direcionando milhões de dólares em assistência econômica direta para o Chile com o objetivo de construção de habitação social e equipamentos comunitários e esperavam com isso ajudar a acalmar a crescente onda de descontentamento da população. Por consequência, a Fundação Ford se aproximou para financiar um programa que deveria conceber e colocar em prática alguns projetos-piloto de equipamentos comunitários, bem como orientar arquitetos e urbanistas chilenos em como vincular esses equipamentos com os programas de habitação social em larga escala. Em 1963 o programa foi aprovado, quando se alterou o governo chileno assumindo Eduardo Frei, do partido democrata cristão, que colocou em prática o programa. (Friedmann, 2010)

O contato de Friedmann com Jorge Ahumada, durante seu trabalho na Venezuela, direcionou sua atuação para o Chile. Ahumada havia sido diretor do Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) da Universidade Central da Venezuela e quando retorna para o Chile convida Friedmann para coordenar o Programa de Consultoria em Desenvolvimento Urbano e Regional da Ford Foundation no Chile. No período em que este no Chile, associou os trabalhos de consultoria para o governo à atuação acadêmica como professor no Centro Interdisciplinar para o Desenvolvimento Urbano da Universidade Católica do Chile.

No caso chileno, Friedmann conta que não havia uma concepção teórica como uma solução pronta para uma simples aplicação na realidade do país. O próprio conceito de uma política nacional de desenvolvimento regional que havia desenvolvido durante as pesquisas na Venezuela, “não era mais que uma série de ideias que havia sido sistematizada em três anos de estudo na Venezuela, as quais nunca tinham sido testadas na prática”. Para Friedmann, no caso chileno, os experts internacionais tinham “que aprender fazendo”, mobilizando por um lado, todo o repertório conceitual e experiência prática adquirida e, por outro, aprendendo a ler a realidade chilena para detectar os problemas específicos. Para ele, a mera aplicação de um conceito sem tangenciar a problemática local leva à infetividade do planejamento. (Friedmann, 2010)

A atuação de Friedmann no Chile resultou numa reestruturação do programa ampliando o escopo inicial e passando a envolver não apenas a questão da habitação social e dos equipamentos comunitários, como estava previsto, mas também o planejamento do desenvolvimento regional, como forma de orientar a localização do investimento público, e um programa de pós-graduação e pesquisa aplicada em planejamento. Os dois últimos estavam mais vinculados à sua área de atuação e era onde poderia refletir sobre a relação de sua experiência teórica e conceitual com a realidade local. Em relação ao aspecto de formação e pesquisa, foi criado o Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento Urbano (CiDU) na Pontifícia Universidade Católica de Santiago sob os auspícios da Ford Foundation. Para as questões de planejamento do desenvolvimento regional foi criada a Oficina de Planificación (ODEPLAN) que em 1967 passa por um processo de descentralização e são criadas as Oficinas Regionales de Planificación.

Para Friedmann (1973) a participação como expert no Chile teve dois aspectos que merecem ser destacados. O primeiro é que sua atuação não estava do desenvolvimento de um plano regional ou de um plano para descentralização dos recursos, mas focada no desenvolvimento de instituições para que essas pudesse levar a cabo o programa de desenvolvimento do governo. O segundo aspecto foi a seu papel na formação profissional para o planejamento, tanto no que se refere aos cursos ministrados na PUC de formação acadêmica, quanto às trocas entre os consultores estrangeiros, que traziam o conhecimento teórico abstrato, e os técnicos chilenos, que possuíam o conhecimento político e territorial, traduzindo-se num processo de aprendizagem mútua.

Friedmann conta que a experiência na América Latina foi fundamental para que pudesse avançar em suas formulações teóricas, se distanciando das concepções abstratas de planejamento e se aproximando da realidade social e política, e construir sua prática educativa que seria desenvolvida após 1969 na carreira como professor da Universidade da Califórnia em Los Angeles. Nesse momento, a concepção de um “sistema regional de cidades” se aproxima mais efetivamente da ideia de desenvolvimento regional, considerando aspectos políticos e sociais, além dos econômicos. A noção de polos de crescimento de Perroux é compreendida por Friedmann como instrumento da política de desenvolvimento.

Após sua atuação por 15 anos nos países na América Latina e Coreia do Sul Friedmann retorna aos Estados Unidos, em 1969, para coordenar a montagem do Programa de Planejamento Urbano da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade da Califórnia, em Los Angeles. Esse foi o momento de grande incursão nas reflexões sobre a teoria de planejamento que foram publicadas em *Retracking America* (Friedmann, 1973) e ao mesmo tempo de grandes mudanças na sua trajetória: o fim da peregrinação como expert no subdesenvolvimento, a imersão nas atividades acadêmicas por 25 anos e a redefinição conceitual de seu trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória prática e intelectual de John Friedmann durante os primeiros anos de sua atuação como expert internacional permite compreender um dos fios da grande trama que conforma o processo de circulação de ideias em nível internacional. Nesse processo, ideias e práticas são duas faces que se conversam e se redefinem mutuamente, em função dos diferentes contextos políticos e econômicos, e a partir da interação dos agentes envolvidos.

Pode-se dizer que a América Latina, além de recepcionar as concepções de planejamento mais avançadas no período, também forneceu bases para a redefinição do pensamento de John Friedmann, se distanciando de uma compreensão abstrata do desenvolvimento econômico e incorporando aspectos territoriais e políticos.

Podemos afirmar que Friedmann manteve durante toda a sua trajetória na América Latina um compromisso em associar teoria e prática, transformando a ação em aprendizado, reafirmando a importância de que as diferentes conjunturas, as mudanças no campo de forças político, e as transformações culturais interferem na contínua redefinição da concepção de planejamento regional.

REFERÊNCIAS

- ALMANDOZ, A. *Modernization, Urbanization and Development in Latin America, 1900s - 2000s*. London; New York: Routledge, 2015.
- CHIQUITO, E. A. *A Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí: do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento*. (tese de doutorado) São Paulo: USP, 2012.
- DINIZ, C.C. Lucas Lopes, o visionário do desenvolvimentismo. *Revista do Arquivo Público Mineiro*. ano 46, n. 2, jul.-dez. 2008.
- FELDMAN, S. Entre o regional e o metropolitano: pensamento urbanístico e metrópole no Brasil na década de 1950. *Revista USP*, n. 102, jun-ago, 2014. pp. 13-22
- FRIEDMANN, J. *The spatial structure of economic development in the Tennessee Valley. A study in Regional Planning*. Chicago: Un. Of Chicago Press, 1955.
- FRIEDMANN, J.; LEAL, J. *População e mão de obra na Bahia*. Coleção Cadernos de Desenvolvimento Econômico. Série I, Caderno I. Salvador: Universidade da Bahia, 1957.
- FRIEDMANN, J. *Aspectos locacionais do desenvolvimento econômico*. Série IV, Caderno I. Salvador: Universidade da Bahia, 1957.
- FRIEDMANN, J. R. P. *Introdução ao planejamento regional - com referência especial à região amazônica*. Rio de Janeiro: FGV, 1960.
- FRIEDMANN, J. *Regional Development Policy: A case study of Venezuela*. Cambridge: MIT Press, 1966.
- FRIEDMANN, J. *La estrategia de los polos de crecimiento como instrumento de la política de desarrollo*. *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, vol. III, nº 9-10, 1969.
- FRIEDMANN, J. *Urban and Regional Development in Chile: A Case Study of Innovative Planning*. Los Angeles: UCLA Library, 1969.
- FRIEDMANN, J. *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*. New York: Anchor Press, 1973.
- FRIEDMANN, J.; WEAVER, C. *Territory and function. The evolution of Regional Planning*. London: Edward Arnold, 1979.
- FRIEDMANN, J. *Globalization and the Emerging Culture of Planning*. *Progress in Planning*, 64 (3), 2005, pp.183– 234.
- GORELIK, A. *A produção da "cidade latino-americana"*. *Tempo Social*, Revista de Sociologia da USP, v. 17, n.1. São Paulo: USP, 2005. pp.111-133
- HEALEY, P.; UPTON, R. *Crossing borders. International exchange and planning practices*. London; New York: Routledge, 2010.
- PERROUX, F.; FRIEDMANN, J.; TINBERGEN, J. *Los polos de desarrollo y la planificación nacional, urbana y regional*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1969.