

GISELLE MEGUMI MARTINO TANAKA

**“PLANEJAR PARA LUTAR E LUTAR PARA PLANEJAR”**

**Possibilidades e Limites dos Planejamentos Alternativos**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Titular Carlos Bernardo Vainer

Rio de Janeiro  
2017

## CIP - Catalogação na Publicação

T161p Tanaka, Giselle  
Planejar para lutar e lutar para planejar:  
possibilidades e limites dos planejamentos  
alternativos / Giselle Tanaka. -- Rio de Janeiro,  
2017.  
295 f.

Orientador: Carlos Bernardo Vainer.  
Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio  
de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento  
Urbano e Regional, Programa de Pós-Graduação em  
Planejamento Urbano e Regional, 2017.

1. Planejamento urbano. 2. Planejamento  
conflitual. 3. Cidades. 4. Movimentos sociais  
urbanos. 5. Lutas urbanas. I. Vainer, Carlos  
Bernardo, orient. II. Título.



**Dedico esta teste a Kelson Vieira Senra  
companheiro de lutas na cidade e de vida.**



## AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, sem o apoio da qual a dedicação à pesquisa acadêmica e à militância política não seria possível. Ao Kelson Senra por todo apoio emocional e moral, além de ricos debates em momentos importantes do trabalho, ao Antonio Taiki pelos comentários críticos divertidos, e Francisco Kaitô, que em momentos importantes me chamava pra brincar. Agradeço ao meu pai, Deniol Tanaka, exemplo intelectual e de integridade, de dedicação à vida acadêmica e ao ensino público, que sempre valorizou a educação e a pesquisa científica como formas de emancipação, e em quem sempre procuro me espelhar. Por todo apoio dado às minhas escolhas sempre, com uma base segura para que eu seguisse adiante. À minha mãe, Maria Regina Martino Tanaka, por sempre estar à disposição para dar o apoio familiar necessário, acolher os meninos com muito carinho e amor, e pela paciência com esse trabalho que em muitos momentos pareceu infinito. A minhas irmãs, Michelle e Graziela, por acreditar, acompanhar e me pressionar.

À Ermínia Maricato, pela amizade, companheirismo, e anos de orientação, em muitos momentos à distância. Será sempre uma referência e um exemplo para mim, com quem sempre terei o que aprender. Agradeço à Ermínia e à Karina Leitão (e toda a turma do LabHab), por me manter próxima e integrada ao LabHab, e pelos ricos encontros promovidos.

Ao Carlos Vainer, por abrir espaço no ETERN/IPPUR para me acolher, pela rica e instigante orientação, pelas cobranças de qualidade, provocações (acadêmicas e políticas) e debates sempre férteis. Ao Fabrício Leal de Oliveira por tudo o que temos compartilhado, nas pesquisas no Neplac, produção e reflexões acadêmicas e debates políticos. Esse doutorado é fruto de muito trabalho coletivo, e o Etern tem sido um espaço privilegiado de encontro com pesquisadores e profissionais qualificados e comprometidos dos quais vale citar Fernanda Sanchez, Glauco Bienenstein, Pedro Novais, Gilmar Mascarenhas, Flavia Braga Vieira, a quem agradeço também pelos comentários críticos na minha qualificação, Einar Braathen, Helena Galiza, Silvânia Monte, José Ricardo Faria, Breno Pimentel Câmara, Camilla Lobino, Juliana Romeiro, Bruna Guterman, Soninho, Mariana Lins, Rento Cosentino, Aldrey Iscaro, Cecília Mello, Carla Hirt, Deborah Werner. Ao Zé

Gradel pelo apoio administrativo. Agradeço a toda a equipe do Neplac entre os anos de 2011 e 2017, dos quais vale citar aqueles que estiveram diretamente envolvidos com os debates do planejamento conflitual: Poliana Monteiro, Paula Cardoso, Mariana Medeiros, Fernanda Souza, Ana Clara Meirelles, Bráulio André, Felipe Villela, Felipe Fideles, Lucas Faulhaber, Janaína Pinto.

À Regina Bienenstein, Eloisa Freire, Daniel Mendes Sousa, e toda a equipe do NEPHU/UFF envolvida com o trabalho e com a luta da Vila Autódromo e de Arroio Pavuna.

Agradeço à minha incrível turma de doutorado, pelos encontros, amizade e diversidade regional, de pensamento e campos profissionais, que certamente contribuíram para alargar meu campo de visão. À Camila Saraiva e Maria Clara Vejarano e nosso grupo de estudos de curta duração, mas com bons frutos. À Daniela Motisuke, pela amizade, leituras e contribuições críticas desde o projeto de pesquisa até as conclusões do trabalho.

À Cibele Rizek, referência acadêmica para o meu trabalho, pelas contribuições críticas desde meu mestrado e por participar da banca de doutorado.

Ao Edson Miagusko por integrar a banca de doutorado, com sua experiência militante e produção crítica.

Ao Tom Angotti, pelo exemplo como profissional de planejamento, pela oportunidade de conversas e entrevista realizada durante o WPSC no Rio de Janeiro, e por aceitar a leitura em português deste trabalho para integrar a banca de doutorado.

Ao Paulo Saad e Cleber Lago pelas entrevistas e referências sobre a atuação militante do arquiteto no Rio de Janeiro.

A todas e todos que integraram o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro e a Articulação Nacional dos Comitês Populares. Ao André Mantelli, pelas frentes de luta compartilhadas e pelas trocas durante a realização dessa pesquisa.

Às interlocuções estabelecidas com a Peabiru, Brigadas Populares, Indisciplinar/UFGM, Ocupe Estelita, Comunidades do Trilho, LEPP/UFC, Ambiens e Lugar Comum/UFBA.

À Inalva, Altair, Vania, Noemi, Dona Jane, Dona Penha, Luiz Claudio, Nathalia, Dona Dalva, Dona Denise, Sandra Maria, Sandra Regina, com quem acabei tendo maior convivência, por acaso, e a tantas e tantos outros moradores da Vila Autódromo que agora seria impossível nominar. À Dona Zélia e sua incrível força e compromisso à frente da comunidade Arroio Pavuna. À Comissão de Moradores do Pico do Santa Marta, Comissão de Moradores da Indiana Tijuca, Comissão de Moradores da Providência, Articulação do Plano Popular das Vargens. Ao Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro, em especial Maria Lúcia Pontes e Adriana Bevilaqua, e ao Coletivo de Apoio Técnico. Às Lutadoras e lutadores contra as remoções do Rio de Janeiro e no Brasil.





## RESUMO

A tese tem como objetivo investigar planejamentos alternativos, suas possibilidades e limites, enquanto instrumento de ação política nas lutas sociais urbanas. Planejamentos alternativos seriam práticas elaboradas de fora dos espaços institucionais do Estado, por grupos organizados, assessorados ou não por profissionais, como forma de contestação política.

O ponto de partida são as “experiências pioneiras”, realizadas nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, do encontro de militantes com populações organizadas em um momento de ascensão das lutas sociais urbanas no Brasil, a partir do final da década de 1970. Em seguida, apresenta-se uma leitura da trajetória do Movimento pela Reforma Urbana. O movimento representou uma unificação nacional de lutas urbanas, elaborou e disseminou uma agenda política e um discurso de direitos, que se faz presente ainda hoje no repertório das organizações populares.

O planejamento radical, baseado nas experiências de *community planning* dos Estados Unidos, se destaca nas referências internacionais. A luta do Comitê de Cooper Square, e da disseminação do *community planning* em Nova Iorque são base para a compreensão do contexto no qual se desenvolvem o planejamento advocatício e o planejamento radical.

Por fim, apresenta-se uma análise sobre planejamentos alternativos contemporâneos a partir de práticas autônomas de planejamento em contexto de conflito no Brasil e dos dois campos acadêmicos que estruturaram a tese: reflexões sobre as práticas de assessorias técnicas no Brasil, e o campo do internacional do planejamento radical, no qual se inserem o insurgente, transformador e progressista.

**Palavras-chave:** Planejamento Urbano. Planejamento Conflitual. Cidades. *Community Planning*. Lutas Sociais Urbanas. Movimentos Sociais Urbanos. Reforma Urbana.



## ABSTRACT

This thesis aims to investigate alternative planning practices, its possibilities and limits, as an instrument of political action in urban social struggles. Alternative planning is understood as oppositional practices developed outside formal institutions sanctioned by the State, by organized groups, advised or not by professionals.

The starting point is the "pioneer experiences" from Rio de Janeiro and São Paulo. In the late 1970's in Brazil, activists and organized communities meet, in the context of the rise of urban social struggles. In the sequence, we present an analysis of the Urban Reform Movement. The movement was a national coalition of urban struggles, that produced and disseminated a political agenda and a discourse of social rights, which is present still today in the repertoire of popular organizations.

Radical planning, based on the experiences of community planning in the United States, stands out in the international references. Cooper Square Committee's struggles and the story of community planning in New York are the basis for an understanding of the context in which advocacy planning and radical planning arise.

Finally, an analysis on contemporary alternative planning is proposed, based on autonomous planning practices in the context of conflict in Brazil, and on the two academic fields that structured this thesis: reflections on the practices of technical advisory for social movements in Brazil, and the international field of radical planning practices, which includes the insurgent, transforming and progressive planning.

**Keywords:** Urban Planning. Conflitual Planning. Cities. Community Planning. Social Urban Struggles. Urban Social Movements. Urban Reform.



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>AS LUTAS SOCIAIS URBANAS E AS EXPERIÊNCIAS PIONEIRAS</b>	<b>23</b>
2.1	<b>Rio de Janeiro: a luta contra a remoção e a experiência de Brás de Pina</b>	<b>24</b>
2.1.1	A organização da luta da favela	27
2.1.2	O caso de Brás de Pina	32
2.1.3	Depois de Brás de Pina	38
2.2	<b>São Paulo: Assessorias Técnicas a Movimentos Sociais Urbanos</b>	<b>41</b>
2.2.1	A questão da moradia em São Paulo: quando a periferia entra em cena	41
2.2.2	A Periferia: das organizações de bairro para os movimentos de luta por moradia	46
2.2.3	O encontro dos arquitetos e urbanistas com a periferia	49
2.2.4	O embrião das Assessorias Técnicas a Movimentos Sociais em São Paulo	52
2.2.5	As primeiras conquistas do Movimento de Luta por Moradia e os mutirões autogestionários	56
2.3	<b>Experiências Pioneiras de Assessoria Técnica Popular</b>	<b>63</b>
<b>3</b>	<b>O MOVIMENTO PELA REFORMA URBANA E O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO</b>	<b>65</b>
3.1	<b>Origens do Movimento pela Reforma Urbana</b>	<b>66</b>
3.2	<b>Balanco crítico dos novos movimentos sociais urbanos e a organização da sociedade civil</b>	<b>69</b>
3.3	<b>A Plataforma da Reforma Urbana: da Constituinte às lutas jurídico-institucionais</b>	<b>83</b>
3.4	<b>A gestão democrática das cidades, o Planejamento Participativo e o Plano Diretor</b>	<b>91</b>
3.5	<b>Um novo “receituário” para as cidades brasileiras e o “participacionismo”</b>	<b>96</b>
3.6	<b>Reforma Urbana: uma agenda de direitos</b>	<b>106</b>
<b>4</b>	<b>A LUTA PELOS DIREITOS CIVIS E O COMMUNITY PLANNING NOS ESTADOS UNIDOS</b>	<b>109</b>
4.1	<b>O <i>community planning</i> em Nova Iorque</b>	<b>114</b>
4.1.1	Antecedentes: resistência negra e a lutas contra os despejos	116
4.1.2	As lutas sociais dos anos 1960 e o community planning	120
4.1.3	O Plano Alternativo de Cooper Square	123
4.1.4	Community Planning em Nova Iorque para além de Cooper Square	130
4.2	<b>Elaboraões teóricas a partir do <i>community planning</i></b>	<b>134</b>
4.2.1	Planejamento Advocatício	134
4.2.2	Planejamento Radical	138
4.2.3	Diálogos com o Planejamento Comunicacional, Participativo e Colaborativo	146
4.3	<b>O <i>community planning</i> como base para a transformação social</b>	<b>151</b>
<b>5</b>	<b>CONFLITOS URBANOS NA CIDADE NEOLIBERAL: NOVAS (E RENOVADAS) FORMAS DE RESISTÊNCIA E LUTA</b>	<b>155</b>
5.1	<b>Casos: resistências contra a remoção</b>	<b>165</b>
5.1.1	Comunidades dos Trilhos, Fortaleza: Dossiê das Comunidades	165
5.1.2	Horto Florestal, Rio de Janeiro: Projeto de Regularização Fundiária e Museu do Horto	171
5.1.3	Arroio Pavuna, Rio de Janeiro: Projeto de Regularização Fundiária	176
5.1.4	Pico do Santa Marta, Rio de Janeiro: Contra-laudo	180

5.1.5	Saramandaia, Salvador: Campanha: Saramandaia Existe!	183
5.1.6	Dandara, Belo Horizonte: Território Insurgente e Plano Diretor	188
5.1.7	Vila Autódromo, Rio de Janeiro: Plano Popular	192
5.1.8	Vila da Paz, São Paulo: Plano Alternativo	208
<b>5.2</b>	<b>Repensar a cidade a partir das resistências e lutas organizadas</b>	<b>214</b>
5.2.1	Imposição da informalidade e da remoção: desqualificação, estigmatização e criminalização	215
5.2.2	Narrativas de resistência e afirmação do Bairro Popular	224
5.2.3	O planejamento popular como instrumento de resistência	227
<b>6</b>	<b>PLANEJAMENTOS ALTERNATIVOS CONTEMPORÂNEOS</b>	<b>235</b>
<b>6.1</b>	<b>Planejamentos Radical, Insurgente e Transformador</b>	<b>235</b>
6.1.1	Planejamento Local Transformador	242
6.1.2	Planejamento Radical ou Insurgente em contextos autoritários	244
<b>6.2</b>	<b>O Planejamento Progressista e a Terra Urbana</b>	<b>247</b>
<b>6.3</b>	<b>Planejamento Militante e Autogestão</b>	<b>251</b>
6.3.1	Autogestão e Educação Popular	255
<b>6.4</b>	<b>Convergências e questões do planejamento autônomo</b>	<b>258</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>265</b>
7.1	Planejamento Autônomo em Contexto de Conflito	268
7.2	Uma visão geral da tese	285
<b>8</b>	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>287</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa de doutorado tem como objeto a investigação de planejamentos alternativos, do planejamento urbano como instrumento de luta política, a partir de sua (re)elaboração em contextos de conflito urbano. O objetivo é investigar como o planejamento urbano se insere nas lutas sociais urbanas, a partir de experiências e de referências que teorizam e conceituam essas práticas.

A construção desse objeto de pesquisa decorre de minha inserção acadêmica, profissional e política. Reúne reflexões e questões acumuladas ao longo de minha trajetória, que encontrou espaço em um campo acadêmico aberto, que vai assumindo contornos específicos ao longo desta pesquisa.

Quando iniciados os estudos para o doutorado, buscava um objeto de pesquisa dentro do campo do planejamento urbano crítico considerando suas perspectivas práticas e inserido em conflitos sociais concretos na cidade. Os modelos, paradigmas e práticas de planejamento de dentro do Estado, ou para o Estado, não pareciam abrir possibilidades nesse campo, como se acreditou que o planejamento urbano participativo poderia fazer no contexto de abertura política e disputa pelo Estado democrático no Brasil. Por outro lado, práticas na sociedade, ligadas às lutas urbanas de movimentos sociais, de organizações sociais e de populações ameaçadas e em seus direitos à moradia e à cidade, reivindicando o direito de decidir sobre o espaço urbano contra grupos de poder (que produzem a cidade), estariam gerando novos e animadores campos para o planejamento urbano.

A construção do objeto de pesquisa aqui apresentado nasce do encontro das minhas inquietações enquanto planejadora urbana que busca se inserir no campo do pensamento urbano crítico, com forte influência da minha formação no Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos – LabHab FAU USP, coordenado na época por Ermínia Maricato; e das pesquisas que já vinham acontecendo no âmbito do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza – ETTERN, do IPPUR UFRJ, sob coordenação de Carlos Vainer (orientador dessa pesquisa).

Na minha formação acadêmica, desde a graduação em arquitetura e urbanismo, busquei também uma militância política junto à movimentos de moradia e movimentos de luta pelo direito à cidade. No mestrado, realizei pesquisa sobre a



construção da noção de periferia urbana em São Paulo, relacionada à formulação da questão urbana brasileira nos anos 1970 e 1980, no contexto de ascensão das lutas sociais urbanas. O trabalho de pesquisa no LabHab FAU USP e acompanhamento das lutas sociais urbanas me puseram em contato com assessorias técnicas e profissionais engajados em ações de defesa ao direito à cidade, incluindo práticas de planejamento urbano colocadas a serviço de tais lutas.

O ETTERN, por sua vez, vinha trabalhando com o acompanhamento, registro e análise de conflitos urbanos, e, desde o início dos anos 2000, elaborava a proposta de planejamento urbano conflitual. Na proposta, que começa a se consolidar em 2010, o planejamento conflitual apresenta-se como conceito, metodologia e prática inovadora “que concebe e aciona a conflituosidade urbana como fundamento, informação e dinâmica sobre a qual, e a partir da qual, se constroem políticas, planos e projetos” (VAINER, 2010, s/p).

A proposta de planejamento conflitual nasceu de uma experiência concreta, resultado do encontro entre o ETTERN e o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB-Sul), quando o movimento pediu ao ETTERN assessoria para a “concepção, elaboração e implementação de um plano de desenvolvimento” (VAINER, 2003, p. 135). O ETTERN já vinha atuando em conjunto com o MAB e estabelecera uma relação política e de confiança com o movimento. A proposta de planejamento se inseria nas lutas que o MAB vinha protagonizando, contra um planejamento energético autoritário e tecnocrático levado à cabo pelo governo, denunciando suas consequências negativas sociais e ambientais (VAINER, 2003).

O plano viria para reivindicar a participação direta nas definições das soluções dadas para as famílias atingidas pelas obras de barragens, o reconhecimento dos direitos sociais das famílias e comunidades atingidas, incluindo a recuperação de condições dignas de vida e o direito de acesso aos meios para seu desenvolvimento. Assim foi construído o Plandesca – Plano de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas pelas Barragens de Itá e Machadinho, como construção coletiva e popular, e inserida no processo de organização e luta populares. Dessa experiência foi proposto o lema: “Lutar para Planejar, Planejar para Lutar”:

Lutar para planejar, planejar para lutar – este poderia ser o lema do Plandesca. Tal característica já nos sugeriu designar essa experiência como planejamento conflitual – o planejamento como momento e instrumento da

luta social (VAINER, 2003, p. 142).

O planejamento é então entendido como ação coletiva que reivindica seu caráter essencialmente político, e reconhece sua dimensão técnica. O movimento incorporou o plano em suas lutas, como instrumento de fortalecimento de sua ação política frente ao Estado (VAINER, 2003).

Em 2011, quando passei a integrar o ETTERN como pesquisadora, começaram os trabalhos na Vila Autódromo, comunidade ameaçada de remoção, que buscou o laboratório para assessoria técnica à elaboração de seu plano popular. Participei ativamente da construção desse projeto, coordenado por Carlos Vainer, e da realização da assessoria, que resultou no “Plano Popular da Vila Autódromo: Plano de Desenvolvimento Urbano, Econômico, Social e Cultural”. Além da elaboração do plano em si, a equipe de assessoria inevitavelmente passou a se envolver também em manifestações da comunidade, em campanhas políticas e participação em reuniões de negociação com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, que ameaçava a comunidade de remoção total. A assessoria não se limitava à elaboração do plano em si, mas às ações políticas da comunidade às quais o planejamento se integrava. O Núcleo Experimental de Planejamento Conflitual – NEPLAC, apesar de já ser um projeto anterior do ETTERN, se constituiu de fato com a experiência da Vila Autódromo, e passou desde então a assessorar também outras organizações populares e participar de espaços de luta política contra remoções no Rio de Janeiro.

A Vila Autódromo foi se tornando um caso também para reflexão acadêmica, e para a própria construção do projeto desta pesquisa. O objeto dessa pesquisa foi então delimitado para abranger planejamentos alternativos (de fora do Estado), suas práticas, possibilidades e limites, a partir da experiência brasileira, e em diálogo com a literatura internacional. Esses planejamentos se relacionam com as lutas sociais urbanas, rompendo com as bases teóricas e práticas tradicionais do planejamento urbano de Estado.

### **Estrutura da Tese**

No Brasil, o fortalecimento das lutas dos chamados novos movimentos sociais urbanos, na década de 1970, abriu perspectivas de transformação social, a partir de sua ação reivindicatória por direitos sociais, incluindo o direito à moradia e o direito à

cidade. Nesse contexto, militantes de esquerda, incluindo profissionais da arquitetura e urbanismo, buscaram uma atuação política nesses movimentos de periferia e favela.

No Rio de Janeiro, militantes de esquerda buscavam espaços de atuação na crescente luta das favelas contra as remoções, que se fortalece a partir da organização popular de moradores contra políticas de erradicação de favelas. Um grupo pioneiro de arquitetos encontrou em Brás de Pina um movimento de resistência, com o qual se somou para desenvolver seu projeto de urbanização. A experiência conferiu uma projeção à luta contra as remoções e representou um marco nas soluções urbanísticas e habitacionais para favelas.

Em São Paulo, os bairros populares de periferia se tornaram lugar de encontro entre moradores organizados por melhores condições de vida, novas organizações da Igreja Católica nas Comunidades Eclesiais de Base e militantes de esquerda (dentre os quais se incluíam arquitetos) que buscavam novos espaços, frente às perseguições e desmobilização resultantes do endurecimento da ditadura militar (SADER, 1988). Desses encontros, surgiram o que estamos denominando de “experiências pioneiras” de assessoria técnica. Novos movimentos sociais urbanos nasciam, junto com um novo campo de atuação de projeto e planejamento alternativo.

Essas experiências pioneiras são relatadas no capítulo 2, em seu contexto de lutas sociais urbanas.

O capítulo 3 apresenta uma leitura do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Nos anos 1980, as lutas sociais urbanas convergem para a construção de um movimento nacional, para inclusão na Constituição Federal de um capítulo para a política urbana, no qual se afirmam o direito à moradia e a função social da propriedade urbana. Reconhecendo uma grande vitória na aprovação da nova constituição, o movimento volta-se para a difusão da Plataforma pela Reforma Urbana, na qual defendia o planejamento urbano politizado e a gestão democrática das cidades. Nasce assim a proposta de planejamento urbano participativo. Apresenta-se, a seguir, uma leitura crítica dos rumos tomados pelo movimento, em sua opção pela luta “jurídico-institucional”.

O capítulo 4 volta-se para a experiência de Nova Iorque do *community*

*planning*, como experiência pioneira nos Estados Unidos, e dentro do contexto que leva à formulação de uma proposta de planejamento radical.

No contexto do Movimento pelos Direitos Civis, quando emergem nos Estados Unidos movimentos pela igualdade de direitos, a partir do fortalecimento do movimento negro contra o racismo, ao qual se juntaram movimentos feministas, de imigrantes, gays, entre outros, crescem também as lutas de bairro, contra ameaças de despejos e demolições. O Movimento pelos Direitos Civis conquistou uma importante vitória, em 1964, com o Ato dos Direitos Civis (Civil Rights Act), que tornou todos iguais perante a lei, derrubando leis discriminatórias em todo o país, mas permaneceu uma sociedade com fortes traços racistas e de segregação socioespacial de raça e classe.

O momento era de crescentes investimentos na cidade em ações de renovação urbana, justificadas pelo combate a pobreza, atingindo (propositalmente) bairros ocupados por essas populações minoritárias (ANGOTTI, 2007). As ameaças de despejo e remoções para dar lugar a novos empreendimentos imobiliários mobilizaram ativistas a defender o direito de permanecer em seu bairro, que, em determinados casos, buscam planejadores para desenvolver inovadoras formas de *community planning*. Relatamos a experiência de Nova Iorque, com destaque para o caso do Comitê de Cooper Square (a partir da obra de ANGOTTI, 2008), como experiência pioneira.

O *community planning* se disseminou nas cidades dos Estados Unidos e, a partir dele, se consolidou um novo campo profissional e acadêmico do planejamento. O planejamento advocatício e o planejamento radical foram proposições teóricas baseados nas práticas de *community planning*, assim como as proposições dos planejamentos comunicacional, colaborativo e participativo, voltados para o planejamento de Estado. Esses tipos de planejamento e sua relação com o contexto de lutas sociais no qual são elaborados, são apresentados e discutidos no capítulo 4.

O capítulo 5 volta-se para as resistências e lutas populares organizadas contra as remoções no Brasil. Apresenta-se inicialmente o contexto de retomada de grandes investimentos nas cidades e o acirramento de conflitos urbanos. Foram selecionados oito casos que integram o que estamos denominando de um *repertório*

*de práticas autônomas de planejamento em contexto de conflito.* Cada caso traz questões específicas que busca-se problematizar na sequência.

O capítulo 6 volta-se novamente para produção acadêmica, agora relacionada aos planejamentos alternativos contemporâneos, os planejamentos radical, insurgente, transformador, progressista, militante e a autogestão. Os tipos de planejamento se relacionam às duas vertentes desenvolvidas na tese: os planejamentos relacionados às assessorias técnicas a organizações populares e movimentos sociais organizados, e as derivações do planejamento radical, de origem estadunidense, baseada nas práticas de *community planning*.

Nas considerações finais, volta-se novamente para os casos brasileiros, agora explorados à luz da literatura acadêmica, dos conceitos e teorizações presentes no debate contemporâneo sobre os planejamentos alternativos. Os casos são analisados a partir da questão central dessa pesquisa: em que medida esses movimentos recolocam a questão urbana, de que forma o planejamento urbano é acionado na luta contra-hegemônica, e como essas experiências contribuem para repensar o planejamento urbano crítico.

## 2 AS LUTAS SOCIAIS URBANAS E AS EXPERIÊNCIAS PIONEIRAS

Manifestações populares contra a piora das condições de vida nas grandes cidades irrompem na segunda metade da década de 1970. Revoltas aparentemente espontâneas denunciavam as péssimas condições do transporte urbano. Em capitais como São Paulo e Rio de Janeiro, trabalhadores realizavam protestos nas estações de trem, em revolta contra os atrasos e superlotação das composições (MOISÉS, 1982; KOWARICK, 1994). A essas revoltas, seguem-se manifestações que começam a se mostrar mais organizadas, resultado de associações de bairros, de favelas, e de trabalhadores fabris moradores de loteamentos de periferia.

Os chamados “novos movimentos sociais urbanos”, que serão depois objeto de intensos debates acadêmicos quanto a suas características, alcances, e perspectivas transformadoras, nascem nesse ambiente, em um contexto de retomada das lutas sociais após duros anos de repressão política da ditadura militar no Brasil. Os novos movimentos ancoram suas lutas nas reivindicações por melhores condições de vida, e buscam legitimidade e reconhecimento social na defesa do acesso aos serviços urbanos e a condições dignas de moradia (TELLES, 1994; PAOLI, 2001; TANAKA, 2006). São movimentos que nascem a partir de organizações de bairro e associações de moradores de periferias e favelas, muitos com apoio da Igreja Católica, e que começam a se juntar para ampliar o alcance das suas reivindicações. A esses movimentos se somam militantes de esquerda que estão buscando novas frentes de ação, no contexto da luta pela redemocratização do país.

O que se está denominando de experiências pioneiras são iniciativas de assistência ou assessoria técnica (denominação que varia conforme os objetivos daqueles que a realizam, conforme será exposto adiante) de arquitetos e engenheiros a organizações de bairro e de favelas, que atendem a demandas locais por apoio técnico, mas se inscrevem em um contexto mais amplo, de construção de movimentos de luta política. Essas iniciativas foram registradas em diversas capitais brasileiras, como Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, Salvador e Porto Alegre<sup>1</sup>. Este capítulo vai centrar-se nos casos do Rio de Janeiro e São Paulo e seus

---

<sup>1</sup> Ver por exemplo: NUNES et al. *Salvador: o arquiteto e a cidade informal*. Salvador: UFBA, 2000;

desdobramentos.

## **2.1 Rio de Janeiro: a luta contra a remoção e a experiência de Brás de Pina**

As primeiras relações entre organizações populares e assessorias técnicas no Rio de Janeiro se estabelecem no contexto da luta contra programas governamentais de erradicação de favelas. As primeiras iniciativas de articulação das associações de moradores da cidade para a luta política datam da década de 1940 (MELLO, 2014)<sup>2</sup>, momento de grande crescimento das favelas, de aprovação da lei de congelamento dos aluguéis e do crescente reconhecimento da questão da moradia como problema social.

O Governo Vargas representou um marco na administração pública no país, ao assumir um novo conjunto de problemas e propor soluções técnicas para responder a eles, sustentadas por um discurso de tomada de decisões “técnicas” e “racionais” (IANNI, 1999). Nessa reelaboração dos problemas nacionais, o urbano ganha uma nova dimensão, enquanto problema da habitação operária: faz-se necessário garantir a moradia “saudável e barata” para o trabalhador urbano. A moradia se torna objeto da política estatal, enquanto elemento de “formação ideológica, política e moral do trabalhador”, base de sustentação política do governo Vargas. Afirma-se a ideia da necessidade de intervenção pública - por meio do investimento de recursos e fundos sociais - no processo de produção habitacional, e são criados órgãos voltados para tal finalidade: Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e Fundação da Casa Popular (BONDUKI, 1988).

A questão da habitação é formulada enquanto necessidade de garantia da casa própria aos trabalhadores urbanos. Há uma mobilização de forças sociais no sentido de propor alternativas, envolvendo novos campos profissionais, levando em conta os “aspectos físicos, institucionais, urbanísticos, econômicos, jurídicos, sociais e ideológicos da questão” (BONDUKI, 1988, p. 75). Como solução, propaga-se a ideia de que o trabalhador deve buscar a casa própria na periferia, ou subúrbios, em contraposição às moradias precárias de aluguel nos cortiços<sup>3</sup>:

---

<sup>2</sup> A organização institucionalizada de moradores de favelas é identificada desde a década de 1920 com Associações Pró-melhoramentos (GONÇALVES e AMOROSO, 2013).

<sup>3</sup> Até então a favela não se colocava como um problema, era vista como uma situação transitória. A partir da década de 1930, as favelas começam a marcar o espaço da cidade, com crescimento

(...) e isto ia de encontro a um antigo desejo da elite, eliminar os cortiços do centro da cidade e segregar o trabalhador na periferia, reduzindo assim o custo das moradias e ampliando a distância física entre as classes sociais (BONDUKI, 1988, p. 77).

O problema da moradia atingia também as classes médias, que habitavam casas alugadas. Em 1942, a Lei do Inquilinato estabeleceu a regulação do aluguel e congelamento de preços, justificados pela grave crise habitacional do período de guerra. A lei, no entanto, perduraria até 1964. Há também um debate no sentido de flexibilizar os Códigos de Obras e Posturas, visando o barateamento da construção.

O barateamento da construção, porém, acabou sendo resolvido na informalidade, ou produção doméstica da habitação, graças à expansão de loteamentos e bairros periféricos, assim como na multiplicação de favelas:

Além de justificar a produção pública de habitações e a regulamentação do relacionamento entre proprietários e inquilinos, a caracterização da moradia como uma questão social e o estabelecimento da casa própria como o objetivo principal, num momento de grave crise de moradia, acabariam estimulando a conquista da propriedade individual mesmo que isso implicasse transgressões ao código de obras ou à legislação de parcelamento do solo. O objetivo maior passou a legitimar qualquer ato ilegal, inibindo o controle do uso do solo pelas autoridades, ainda que durante todo o período muitas vezes tenham denunciado os aspectos predatórios da expansão urbana (BONDUKI, 1988, p. 96).

A partir da década de 1930, as favelas tiveram um acelerado crescimento, passando a ser também reconhecidas como um problema social. Recebem, entretanto, um tratamento ambíguo por parte do Estado, uma vez que são vistas nesse momento como uma solução de moradia transitória para os migrantes que chegam às cidades, até que se completasse sua integração através do trabalho e conquista de uma moradia permanente, nos subúrbios e periferias.

No início da década de 1940<sup>4</sup>, foi criada uma comissão para a extinção das favelas, e a Prefeitura do Rio de Janeiro deu início à transferência para Parques Proletários de famílias removidas de favelas, principalmente da Zona Sul da cidade, área mais valorizada e destinada às residências das classes alta e média.

A concepção que norteava a criação dos Parques Proletários, e que será prevaiente até a década de 1980, era de que a favela era principalmente

---

extremamente elevado entre as décadas de 1950 e 1960, chegando a 7% ao ano, enquanto a população da cidade crescia a 3,3%a.a. (VALLADARES, 1978).

<sup>4</sup>Getúlio Vargas assume o governo federal em 1930, a partir de um Golpe de Estado. Entre 1934 e 1937 o governo é legitimado a partir de uma constituinte realizada pelo Congresso, na qual Getúlio Vargas é eleito de forma indireta para um novo mandato. Em 1937 Vargas dá início ao Estado Novo, governo ditatorial que perdura até 1945, quando são convocadas eleições gerais.



um lugar de acolhida de migrantes, um 'estágio' em uma trajetória de progressiva integração social, que deveria ser acelerada através da transferência dos favelados para os Parques e sua posterior integração em um ambiente urbano 'normal' (CARDOSO, 2007, p. 224).

Entre 1941 e 1943, foram destruídas quatro favelas e 8 mil famílias foram transferidas para os Parques Proletários na Gávea, Caju e Praia do Pinto. Os Parques tinham acesso controlado, com limite de horário para entrada e saída, e através de megafones o governo propagava mensagens de caráter moral para as famílias (VALLADARES, 1978; NUNES, 1980).

Enquanto promovia remoções pontuais, o Estado também incentivava a realização de melhoramentos em favelas, através da ação de políticos e da Igreja. Em 1946, foi criada pela Arquidiocese do Rio de Janeiro a Fundação Leão XIII, com apoio da prefeitura. A fundação realizava pequenas obras de infraestrutura básica, de água, luz, esgoto e rede viária, e ações de assistência social, que deveriam preceder a urbanização dos assentamentos. Seu objetivo não era somente de atender demandas dos favelados, mas também de cunho moral e político. No período de clandestinidade do Partido Comunista, na Ditadura Vargas, muitos militantes passaram a atuar em núcleos em favelas, realizando formação política e apoiando iniciativas de organização comunitária. A Fundação Leão XIII visava também combater o "avanço comunista":

(...) grande obra de apostolado, encetando verdadeira cruzada de recuperação de favelados, o Governo dispôs-se a prestigiar a iniciativa, temeroso da infiltração comunista nas favelas: é preciso subir o morro antes que dele desçam os comunistas (Cf. SAGMACS, 'Aspectos Humanos da Favela Carioca'. O Estado de São Paulo, Suplemento Especial, 15 de abril de 1960<sup>5</sup>. Parte Geral, p. 38. In VALLADARES, 1978, p. 26.).

A presença nas favelas também se dava através de políticos, que estabeleciam com moradores relações de troca de favores, mantinham cabos eleitorais nos locais, e conseguiam pequenos benefícios para as localidades.

As primeiras associações de moradores tiveram como motivação a defesa

---

<sup>5</sup> O caderno publicado em 1960 apresenta uma rica caracterização das favelas no período. Elaborado a partir de pesquisa conduzida por José Arthur Rios, o Relatório SAGMACS, nesse trecho se refere ao momento de criação da Fundação Leão XIII, considerado marco para a entrada da ação social nas favelas. O SAGMACS – Sociedade de Análises Gráficas e Mecnográficas Aplicadas aos Complexos Sociais foi criado em 1947 em São Paulo pelo frei Luis-Joseph Leuret, como parte do movimento Economia e Humanismo. José Arthur Rios depois assumirá, no Governo Lacerda, em 1961, a Coordenação de Serviços Sociais, com as funções de assistência social relacionadas à habitação popular (MELLO, 2014, p. 19-22).

das famílias contra ações de remoção. Anteriormente, o que predominava eram iniciativas de moradores à busca de melhorias nas favelas, seja através da realização de mutirões para pequenas obras de infraestrutura, seja através de reivindicações relativas ao acesso a serviços públicos, ou, mesmo, para negociar com “proprietários” das terras garantias do direito à posse do terreno (muitas vezes grileiros, ou pessoas que se estabeleciam como donos para cobrar aluguel ou alguma taxa pelo direito de permanecer no local). O avanço das remoções, realizadas de forma violenta, com força policial, motivou a organização de ações de resistência (NUNES, 1980).

### 2.1.1 A organização da luta da favela

A primeira organização que reuniu as associações foi a União dos Trabalhadores Favelados (UTF), criada em 1955, com a proposta de criar uma aliança entre as associações para lutar pela posse da terra, por direitos trabalhistas e pela urbanização de favelas. A organização teve como motivação a resistência a despejos na favela do Borel, no bairro da Tijuca (MELLO, 2014).

Criada por um morador, Elias<sup>6</sup>, que se projetou como liderança local, a organização contou com apoio de um advogado, Antoine de Magarinos Torres, que se dispôs a assessorar os moradores no processo que corria na prefeitura para o despejo de toda a comunidade. Além do processo jurídico, frequentemente funcionários da prefeitura apareciam na comunidade para negociar a saída de famílias, ou com força policial para realizar despejos. Os moradores começaram a resistir, impedindo a ação da prefeitura, barrando a realização de despejos, ocupando casas negociadas com outras famílias e defendendo seu direito à posse da terra. O advogado Magarinos Torres participava das reuniões, fornecendo orientações jurídicas e também de organização política. Apoiou a formalização de associações de moradores e a criação da UTF, com a proposta do Estatuto da entidade (NUNES, 1980).

Em seu relato, de caráter jornalístico, sobre as organizações de moradores de

---

<sup>6</sup> A referência a Elias aparece apenas no texto de Guida Nunes (1980), sem identificação do nome completo. Outras referências utilizadas sobre a UTF mencionam apenas o advogado Magarinos Torres.

favelas no Rio de Janeiro entre as décadas de 1950 e 1980, Nunes<sup>7</sup> (1980, p. 21-32) apontava algumas questões presentes na relação entre moradores e lideranças de favelas e seus *assessores* ou *apoiadores*, assim como desconfianças relacionadas aos interesses políticos envolvidos. Já na apresentação do livro, Abdias José dos Santos<sup>8</sup>, uma liderança de favela, questionava a presença de “gente de fora” na luta das favelas:

O que sempre fomos para esta gente de fora? Campo de pesquisa; cabides de emprego através da criação de órgãos e repartições; matéria-prima para estudos; trampolim para políticos; campo de prestação de serviço por várias entidades; motivos para desvio de verbas públicas; justificativa para quem tem a consciência pesada e presta caridade (Nunes, 1980, p. 10).

O trabalho de Guida Nunes, porém, é reconhecido pela liderança, “mesmo sem carregar um cano nas costas, sem colocar bicas d’água, sem fazer discursos ou prometer nada” (NUNES, 1980, p. 10). Para ele, a jornalista teria prestado um serviço importante a sua luta, ao registrar momentos da história dos trabalhadores nas favelas. Ao longo do texto, estão reproduzidas falas de lideranças de favelas, apontando pessoas que falam sem legitimidade ou querem dirigir a luta dos favelados sem ser morador. Outra questão presente, é a dos interesses políticos que chegam com os que vem de fora. Estava sempre presente o dilema da importância dos apoios dados, como o do advogado que apoiou a UTF e cujo trabalho era reconhecido por ajudar a impedir a remoção no Borel e em outras comunidades que participavam da União, mas era visto como alguém que estaria trazendo “ideais comunistas”<sup>9</sup> para a favela, e interessado em autopromoção (NUNES, 1980).

O contexto político, de criminalização e perseguição a lideranças e organizações políticas de esquerda, em particular do Partido Comunista, coloca em risco a continuidade das lutas, que oscilavam entre momentos de enfrentamento e de negociação com o poder público.

---

<sup>7</sup>No livro “Favela: Resistência pelo direito de viver” (NUNES, 1980).

<sup>8</sup>Abdias José dos Santos foi presidente da Associação de Moradores do São Carlos entre 1965 e 1968, e uma importante liderança da FAFEG. Chegou a ser preso no contexto da remoção da favela da Praia do Pinto e depois se tornou importante líder sindical, fundador do PT e da CUT. Nos anos 80, foi presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de Niterói e Itaboraí por três mandatos.

<sup>9</sup>O Partido Comunista foi posto na ilegalidade durante o Governo Vargas, depois passou por um pequeno período na legalidade, entre 1945 e 1947, quando recebe um grande número de filiações, e depois é posto novamente na ilegalidade no governo Dutra, no auge da Guerra Fria. Durante o período de ilegalidade, mantém núcleos em favelas, sendo reconhecido o núcleo na Favela do Turano, na Tijuca, onde atuou na expulsão do grileiro da comunidade na década de 1940 (GONÇALVES e AMOROSO, 2013).

Muitas lideranças de favela criticavam a ação da Igreja, em especial da Fundação Leão XIII, que estaria impedindo uma organização autônoma dos moradores. A relação clientelista com políticos locais para conquista do acesso à água, iluminação pública, pavimentação de escadarias era também colocada como um fator que impediria a maior adesão de associações de moradores à UTF (NUNES, 1980).

A ação da UTF na resistência à remoção no Borel começou a ganhar destaque nos anos 1950. A União cresceu, chegando a atingir cerca de 30 filiados: “o Borel passou a ser o quartel central dos favelados que estavam dispostos a lutar contra os que queriam expulsá-los da terra” (NUNES, 1980, p. 24). A organização atuava também contra grileiros e “donos” que exploravam os moradores. O advogado, que estava na base da organização política da UTF, tinha relações com o Partido Comunista, e chegou a ser candidato a deputado. Embora visto com desconfiança por algumas lideranças de favelas em razão de sua relação com o Partido Comunista, o papel de Magarino Torres na união das favelas era reconhecido (NUNES, 1980). Destacava-se, sobretudo, por sua atuação na promoção do associativismo e da ajuda mútua entre favelas. Enquanto parlamentar, apresentou projeto de lei que condenava a política de remoção de favelas e garantia o direito de posse da terra aos favelados. Segundo Gonçalves e Amoroso (2013), “este projeto de lei não defendia medidas socializantes”, refutando os receios da “influência comunista no funcionamento da UTF” (MELLO, 2014, p. 181). Em 1957, a União foi fechada, acusada de subversiva (MELLO, 2014).

Com o fim da UTF, foi fundada a Coalização dos Trabalhadores Favelados (CTF), a partir do Congresso de Representantes de Favela, realizado em 1957. O objetivo expresso da nova organização era a luta por melhores condições de vida nas favelas. Segundo Mello (2014), a organização teve vida curta e sua vinculação à política partidária, principalmente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), levou a seu esvaziamento.

As associações nesse período tinham como objetivo reivindicar melhorias nas favelas, e a política governamental de assistência social e promoção de melhoramentos urbanos em bairros populares as reconhecia como interlocutoras, contribuindo para que as associações acabassem “por assumir um papel de intermediários entre o aparelho de Estado e a população” (MELLO, 2014, p. 24).

A partir de 1961, a criação de associações passou a ser incentivada pela Administração Estadual, e foram oficialmente reconhecidas como interlocutoras do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (Serpha), da Coordenação de Serviços Sociais e Regiões Administrativas. As entidades se tornam também mais um componente da “infraestrutura eleitoral dos políticos” (VALLADARES, 1978).

Em 1962, o Governo Carlos Lacerda<sup>10</sup> se reuniu com 110 associações de favelas e apresentou seu novo plano para “*urbanizar, sanear e construir casas populares*” (MELLO, 2014) para favelados. O governador prometia a urbanização de favelas, mas deu início a um amplo programa de erradicação de favelas, com a criação da Companhia de Habitação Popular, responsável pela aquisição de terrenos para a construção de conjuntos habitacionais nas periferias, e a Secretaria de Serviços Sociais, ocupada por Sandra Cavalcanti, para tratar dos “aspectos sociais” das remoções. A retomada das remoções provocou uma nova organização para resistência da população favelada, a Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara (FAFEG), fundada em 1963 (MELLO, 2014; CARDOSO, 2007).

O golpe de estado de 1964 veio favorecer a instauração de uma política violenta contra as favelas. Lideranças foram presas e perseguidas, organizações e associações fechadas. Foram suspensas as eleições diretas para presidente e governador e instaurou-se o bipartidarismo eleitoral, cujo maior impacto nas favelas foi o enfraquecimento de seu papel político eleitoral (VALLADARES, 1978).

A FAFEG foi uma “importante frente de articulação coletiva de reivindicação que representou os interesses da população das favelas”, e sua atuação nas décadas de 1960 e 1970 foi construída em torno da oposição às intensas e violentas ações do governo para a erradicação de favelas. Mas, entre seus objetivos, também estava colocada a disposição em negociar com o governo e fiscalizar o emprego de verbas públicas nas favelas. Seu objetivo era colocar-se como mediador e interlocutor oficial de órgãos de governo e “lutar pela defesa de seus filiados em todos os setores locais, estaduais, nacionais e internacionais”. Assim como a UTF, a

---

<sup>10</sup>Governo do Estado da Guanabara, criado com a transferência da capital do país do Rio de Janeiro para Brasília, em abril de 1960. Carlos Lacerda foi governador entre 1960-65.

FAFEG buscava o reconhecimento do direito à posse da terra e do favelado como trabalhador (MELLO, 2014, p. 39-41).

A FAFEG afirmava a importância da ‘autodefesa’ da população favelada, “a liberdade e o direito de opção do favelado no encaminhamento de seus problemas” (Correio da Manhã, 15/12/1964, apud MELLO, 2014, p. 41.). Não surpreende que diante do histórico das organizações anteriores e da perseguição às lideranças e organizações comunistas, as novas lideranças se afirmassem como “apolíticas”, e arvorassem ligações com o movimento Rearmamento Moral<sup>11</sup>, ligado a setores empresariais, classe média e setores conservadores da Igreja Católica (MELLO, 2014).

Um marco na atuação da FAFEG foi o apoio à resistência dos moradores da Favela do Pasmado, no bairro de Botafogo. Sandra Cavalcanti, representando a prefeitura no local, chegou a afirmar à imprensa que os moradores aceitaram sair do local:

(...) preferiram perder aquele único bem, pelo maior da integração na sociedade, pelo grande bem de deixarem de ser favelados, para assumirem a condição de proprietários das casas que o governo do estado a eles destinou na Vila Aliança em Bangu. (Tribuna da Imprensa, 02/01/1964, apud MELLO, 2014).

Mas, em claro desmentido a essa declaração, a FAFEG e os moradores, organizaram uma manifestação com o lema “Bangu não, urbanização das favelas sim”, que depois se tornaria central em sua luta. A FAFEG inicia também na época uma campanha “Você conhece o favelado?”, com objetivo de mostrar que o favelado não era marginal ou um elemento desvinculado da sociedade (MELLO, 2014).

Outra importante ação da FAFEG foi a luta contra a remoção da Favela do Esqueleto. A prefeitura iniciou uma intensa campanha para a remoção, afirmando que os moradores estariam interessados na aquisição da casa própria e estariam cooperando com os levantamentos para a remoção. A FAFEG organizou assembleias e um plebiscito para mostrar que a maioria não queria ser levada para a Vila Kennedy<sup>12</sup>, então proposta do governo. As lideranças da FAFEG foram

---

<sup>11</sup>Representada pelo seu primeiro presidente, Etevaldo Justino de Oliveira. A gestão que assume em 1966 não terá mais essa ligação.

<sup>12</sup> Conjunto habitacional construído pelo então governador do Rio de Janeiro, situado na Zona Norte do município, inicialmente para receber as famílias removidas da favela do Morro do Pasmado, Botafogo, e para onde se previa também o reassentamento das famílias da favela do Esqueleto.

ameaçadas para desistir do plebiscito, e o então presidente, Etevaldo Justino de Oliveira, chegou a ser preso pelo DOPS<sup>13</sup>, acusado de promover agitação social. As duas favelas, como muitas outras na época, foram removidas violentamente em 1965, marcando a nova política autoritária do governo, já no contexto do regime militar (MELLO, 2014).

### 2.1.2 O caso de Brás de Pina

Um trabalho pioneiro na assessoria a movimentos sociais começou no Rio de Janeiro nesse momento de rearticulação da luta das favelas. Um grupo de arquitetos e estudantes de arquitetura montou o escritório Quadra Arquitetos Associados Ltda. e começou a trabalhar com áreas pobres e favelas. O grupo era formado por Carlos Nelson Ferreira dos Santos, Sylvia Wanderley, Rogério Aroeira Neves e Sueli Azevedo. Semelhante ao movimento que se deu em São Paulo, quando militantes de esquerda iniciavam uma atuação em loteamentos populares na periferia da cidade, esse grupo de estudantes de esquerda sai em busca de um novo campo para o exercício profissional, junto às camadas populares. Carlos Nelson Ferreira dos Santos à época participava da Juventude Universitária Católica (JUC), organização do movimento estudantil que afirmava a necessidade de aproximação da teoria e da prática, a partir do conhecimento da realidade brasileira.

Em 1964, o Quadra foi chamado para assessorar a Federação de Favelas do Estado da Guanabara – FAFEG. Maria Laís Pereira da Silva, que trabalhou com Carlos Nelson Ferreira dos Santos no Centro de Pesquisas Urbanas do IBAM de 1976 a 1989, afirma este grupo foi pioneiro, por sua atuação enquanto profissionais prestando assessoria a movimentos sociais. As inovações empreendidas buscavam transformar os moradores de objeto a sujeito de pesquisa, reconhecendo o valor patrimonial e arquitetônico dos investimentos feitos em suas moradias pelos moradores das favelas: “os favelados sabem o que querem, têm suas prioridades inclusive simbólicas” (Depoimento de Maria Laís Pereira da Silva, apud FREIRE e OLIVEIRA, 2000, p. 109). Carlos Nelson, à época estudante de arquitetura, buscava uma abordagem antropológica, a partir da perspectiva do indivíduo, do morador.

---

<sup>13</sup> O DOPS (Departamento de Ordem Política e Social), órgão de repressão política criado na Ditadura Militar, que passa a ser usado para reprimir ações de resistência às remoções. Essa fora a primeira de uma série de prisões de lideranças de favelas que depois vem a acontecer.

Essa perspectiva se alinhava com a abordagem da FAFEG, de que os favelados deveriam falar por si, sem intermediários.

A partir da relação com a FAFEG, o Quadra foi chamado a atuar em Brás de Pina. O trabalho realizado em Brás de Pina pelo escritório Quadra é reconhecido como uma experiência pioneira de assessoria a comunidades tanto para resistir à remoção, quanto para a elaboração de um projeto de urbanização de forma experimental. O grupo tinha como premissa realizar todas as etapas, do projeto à implementação, com a participação e decisão dos moradores, respeitando fundamentalmente seu modo de vida.

A remoção da favela Brás de Pina, junto com outras seis favelas, foi anunciada pelo Governo Lacerda em setembro de 1964. Os moradores seriam levados para um conjunto da Cohab na Vila Kennedy, localizada em Senador Camará. O governo iniciou forte campanha para a remoção de favelas, principalmente direcionada àquelas que, na visão do governo, “atrapalhavam” a vida na e da cidade. Havia um claro interesse imobiliário nas favelas escolhidas para remoção, e o governo utilizou também o argumento da poluição causada pela ocupação.

A área tinha à época cerca de 10 mil moradores e era organizada em três associações de moradores. Um padre católico, José Sanz Artola, se destacava na organização contra a remoção, o que gerou desconfiança de lideranças da FAFEG. Por ser liderada por um não-favelado, no caso o padre, a luta não teria autenticidade (MELLO, 2014).

Os moradores logo afirmaram que não aceitariam a mudança para Vila Kennedy e o governo, através da Cohab e da Secretaria de Serviço Social, deflagrou uma “guerra de nervos aos favelados”, com ameaças e informações desencontradas para pressionar pela negociação. Sob a liderança do padre, os moradores realizaram manifestações públicas, dentre elas, a “marcha dos favelados com deus pela liberdade de mudar” (registrada no Jornal do Brasil de 17/12/1964, apud MELLO, 2014), em frente ao Palácio da Guanabara, sede do governo estadual, cobrando um posicionamento do Presidente da República. Na ocasião, vários moradores foram presos pelo DOPS. No dia, os jornais “O Dia” e “A Notícia” publicaram reportagens defendendo a remoção e a carta de uma moradora pedindo



a remoção. Na carta, a moradora pedia ao governo que não recuasse, pois as famílias desejavam sair da lama, e pedia que a Secretaria de Serviços Sociais mantivesse seu plano de levar os moradores para a Vila Aliança (MELLO, 2014).

Entre novembro e dezembro a luta se intensificou. O governo começou a retirar famílias, enquanto os moradores denunciavam que a Cohab estaria ameaçando queimar barracos e remover famílias à força. Em 26 de novembro, cinquenta padres católicos lançaram um manifesto assinalando a situação das favelas e denunciando a falta de ética profissional dos assistentes sociais do governo, pela pressão exercida sobre os moradores para forçar a remoção, em Brás de Pina. No contexto do conflito, envolvendo o Padre Artola, o governador visitou a favela em 22 de novembro, recebido por protestos e confrontado pelo padre, acusou o religioso de ser liderança demagoga. A pressão governamental aumentava, com funcionários no local ameaçando as famílias e impedindo protestos (MELLO, 2014, p. 66-67).

Importante observar que, nesse mesmo período, a FAFEG atuava contra a remoção da Favela do Esqueleto. O jornal O Dia chegou a publicar, em 05 de dezembro, declaração do presidente da FAFEG afirmando que se fosse desejo da maioria dos moradores de Brás de Pina a mudança para a Vila Aliança, deveria prevalecer o bom senso, e que a FAFEG não se envolveria em qualquer agitação, conforme deliberado em seu último Congresso (MELLO, 2014, p. 68-69). Em outra versão para esse conflito, Nunes (1980)<sup>14</sup> afirma que a FAFEG não se envolveu inicialmente na questão de Brás de Pina para não ser acusada de luta ideológica, mas apoiava o movimento.

Os moradores de Brás de Pina continuaram resistindo e passaram também a cobrar a urbanização, com apoio dos arquitetos do Quadra, cuja “presença proporcionava uma resposta ‘autorizada’ à questão técnica da urbanização” (MELLO, 2014, p. 65). A ameaça e a possibilidade de conseguir um projeto de urbanização levou à unificação das associações de moradores:

A necessidade de reagir contra a mudança uniu as três associações existentes numa só que, com o auxílio do pároco do bairro e com o objetivo de lutar pela permanência no local, conseguiu limitar a remoção a apenas um terço da população. Desde então, **a Associação União de Defesa e Melhoramento da Favela Brás de Pina decidiu que a única maneira de**

---

<sup>14</sup> Também citada por Mello (2015).

**garantir sua permanência era executar um plano que provasse às autoridades que a urbanização era possível** (BLANK, 1979, p. 99, grifo do autor).

Em 30 de dezembro, a FAFEG divulgou manifesto em que elogiava a atuação do Padre Artola e defendia o diálogo para a solução do problema criado:

Igreja Católica pode se orgulhar de ter padres como este, verdadeiro representante de Cristo aqui na Terra. (...) Brás de Pina se tornou um problema de todos os favelados. É hoje um problema nacional, pela imperícia do próprio governador da Guanabara e de seus assessores que, ao invés de aceitar o diálogo sempre reclamado, preferiu ficar num campo sistemático, negando sempre a possibilidade de um entendimento franco e leal das partes interessadas. (Cf. Correio da Manhã, 30/12/1964, apud MELLO, 2014)

Ainda em janeiro de 1965, Carlos Lacerda anunciou que não mais iria remover a favela à força. A luta de Brás de Pina animou os moradores da favela do Esqueleto a entregar um abaixo-assinado ao governador, com 2 mil assinaturas, cobrando a promessa de urbanização e construção de conjuntos habitacionais no local. Nesse caso, o governador não recuou e, em julho de 1965, três mil famílias foram removidas para a Vila Kennedy “sob forte dispositivo policial”. Em um de seus últimos atos na presidência da FAFEG, Etevaldo Justino entregou ao Padre Artola o título de Cidadão Favelado, como “reconhecimento por sua luta autêntica e desinteressada em defesa dos favelados de Brás de Pina” (MELLO, 2014, p.71). Justino afirma ainda que:

A luta de Brás de Pina assume uma importância maior no momento em que define a consciência do favelado para com seus próprios problemas. [...] O que levará o governo a reconhecer que não será expulsando favelados que se irá resolver o problema das favelas da Guanabara (Cf. Correio da Manhã, 26/01/1965, apud MELLO, 2014, p. 72.).

O trabalho dos arquitetos foi realizado com os moradores, que começaram com a realização de levantamentos e elaboração de um plano preliminar de urbanização<sup>15</sup>. Esse plano viabilizaria o início da urbanização com recursos e iniciativa dos moradores. Embora soubessem não dispor dos meios técnicos e financeiros necessários, tinham como principal objetivo “criar uma situação que atraísse a atenção do Governo e ajudasse a desencadear o processo necessário” (BLANK, 1979, p. 99).

O governador eleito em 1966, Negrão de Lima, criou um grupo de trabalho

---

<sup>15</sup> A experiência de urbanização do Brás de Pina é relatada no artigo de Gilda Blank, “Brás de Pina: Experiência de Urbanização de Favela” (1979), escrito com base em sua pesquisa de mestrado apresentado ao PUR/COPPE/UFRJ em 1977.

para realizar estudos para iniciar um processo de urbanização. Depois de realizar um diagnóstico sobre as favelas no município, o grupo concluiu pela viabilidade, experimental, de execução de programa de urbanização. Assim, o governo criou, em 1968, a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (Codesco), e Brás de Pina foi uma das duas favelas escolhidas como pilotos, em função do plano de urbanização proposto pelos moradores. A empresa estadual de economia mista se tornou o órgão executor da política habitacional do Estado e agente financeiro do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Os arquitetos que participaram da assessoria aos moradores foram contratados pela Codesco para “projetar, assessorar e executar os trabalhos de aspectos físico-ambientais” do Grupo de Trabalho à frente do novo programa de urbanização. A equipe era formada pelos arquitetos do Quadra: Carlos Nelson F. dos Santos, Rogério Aroeira Neves, Sylvia Maria Wanderley e Sueli Azevedo (BLANK, 1979, p. 99).

Assessorados por uma equipe comprometida com a defesa dos interesses dos moradores, os trabalhos de urbanização seguiram linhas de ação bastante progressistas, que garantiam:

- a) Qualquer plano que viesse a ser elaborado teria de ser adequado a uma camada de população na faixa de 1 a 3 salários mínimos;
- b) Qualquer que fosse a solução a ser adotada ou o processo a seguir, era necessário mobilizar os esforços da população, e promover o engajamento da comunidade no programa de urbanização através de um prévio trabalho de conscientização;
- c) Era necessário possibilitar a autopromoção do morador, pela expressão da vontade de participar na construção de sua moradia, e pela busca de soluções que mais atendessem as suas necessidades; e
- d) De acordo com o objetivo definido de Integrar a Comunidade Subnormal no Bairro Adjacente através de três fases: 1. Colocação de infra-estrutura, a curto prazo, consistindo na implantação de serviços essenciais. A Companhia partia do axioma de que essa implantação é obrigatória do Poder Público e, como consequência, os recursos para tais obras seriam captados no Sistema Financeiro de Habitação, porém não incidentes no custo da terra ou moradia. A responsabilidade do ex-favelado é, apenas, aquela de contribuinte do Estado, pagando impostos, tarifas e taxas; 2. Melhoria Habitacional, a médio prazo, visando propiciar as condições mínimas de higiene e segurança dos padrões de moradia; 3. A terceira e última fase de integração, o desenvolvimento sócio-econômico, a longo prazo, visando principalmente criar pré-requisitos tais que permitissem à população de menor faixa etária desenvolver-se em ambiente de normalidade urbana em todos os seus aspectos, da higiene à segurança social (BLANK, 1979, p. 101).

O plano de urbanização incluiu a incorporação de uma área vazia adjacente de 35.000m<sup>2</sup>, para a relocação das famílias durante a implantação de infraestrutura

e realização de aterros. Parte da área ocupada pela favela era alagadiça. A equipe de urbanização inicialmente apresentou uma proposta buscando manter a maioria das famílias nas casas existentes, com um mínimo de remanejamento, e respeitando o sistema viário original. Foram apresentados aos moradores três alternativas para votação. Os moradores optaram por uma solução de loteamento tradicional, “simplista e retangular”, com o mesmo tamanho de lote para cada família, de cerca de 120m<sup>2</sup>, totalizando 900 lotes. A equipe trabalhou no sentido de explicar para os moradores os detalhes do projeto, e a identificar o lote que caberia à cada família.

Em um primeiro momento, as casas foram remanejadas para os novos lotes, aproveitando ao máximo o material de construção original. Foi oferecido aos moradores financiamento para a compra de material de construção, e assessoria técnica para a elaboração do projeto da casa. Blank (1979) relata que, com as obras urbanas já em andamento, não havia mais decisões coletivas a tomar, passando a predominar a preocupação de cada um com sua unidade habitacional e o conseqüente declínio da participação nas assembleias e na Associação de Moradores. Outro fator foi que, nessa fase, a obtenção do financiamento e do projeto da casa passava por um relação direta com a Codesco, diminuindo o papel da organização coletiva.

Para sua pesquisa de mestrado, Blank realizou em Brás de Pina pesquisa sobre os resultados da urbanização oito anos depois de sua conclusão. A autora verificou alto grau de adaptação às novas condições de moradia, mesmo às condições que definidas inicialmente com certa resistência dos moradores. Por exemplo, os moradores tinham como referência os tamanhos de ruas e calçadas dos bairros formais vizinhos, e as ruas do loteamento foram mais estreitas para atender ao número de lotes necessários, o que acabou sendo aceito pelo coletivo. As condições de urbanização ainda diferenciavam os loteamentos vizinhos, mantendo a diferenciação entre estes e a ex-favela. Essas diferenciações, porém, depois de consolidada a ocupação, passaram a não ser significativas, segundo a pesquisa realizada (BLANK, 1979).

A autora registrou ainda que houve uma diminuição no “espírito comunitário” e maior individualização nas preocupações das famílias. Também constatou que a participação dos moradores no processo de urbanização e de tomada de decisões

sobre seu modo de moradia teria sido muito mais expressiva que a percepção demonstrada pelos próprios moradores a esse respeito. A participação, no entanto, se refletiu claramente na conservação e melhoria das casas, na rápida melhoria das condições de desenvolvimento socioeconômico das famílias e permanência na área. Havia um forte reconhecimento da conquista pela permanência, de se manter próximo ao local de trabalho, e não ter sido transferido para local distante (BLANK, 1979).

### 2.1.3 Depois de Brás de Pina

No mesmo ano em que o Governo Negrão de Lima criou a Codesco, o Governo Federal criou a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (Chisam), órgão do Ministério do Interior diretamente ligado ao BNH para intervir no Estado da Guanabara e realizar uma “política de extermínio das favelas do Rio de Janeiro” (VALLADARES, 1978, p. 30). O governador, que havia prometido em sua campanha a urbanização das favelas, apoiou a determinação do Governo Federal e afirmou que a dificuldade para a erradicação de favelas era a falta de terrenos para a construção de casas populares, mas com a ajuda federal, agora seria possível. A FAFEG, nesse ano de 1968, promoveu uma intensa campanha “Urbanização Sim, Remoção Nunca”. Organizou a resistência à remoção da Ilha das Dragas e sofreu forte repressão. A entidade, que vinha sofrendo também dissidências internas, perdeu progressivamente sua vitalidade (VALLADARES, 1978).

O Chisam garantiu a força política e os recursos necessários, do BNH, que a partir de 1968 passa a receber fundos do FGTS para o cumprimento desse intenso programa de remoções. Sua meta era de remover, até 1976, 92.000 famílias para os conjuntos construídos pela Cohab. Apesar de não conseguir erradicar as favelas da cidade, atingiu parcialmente seu objetivo, removendo 49 favelas para 35.157 unidades construídas entre junho de 1968 e junho de 1971. Em um balanço sobre o quadro das favelas no período, Valladares (1978) mostrou que, apesar desse vultuoso investimento público, as favelas sofreram um aumento quantitativo de 74% e populacional de 36,5%. No período houve o surgimento de novas favelas, inclusive a multiplicação de favelas em áreas periféricas (Jacarepaguá, Campo Grande, Santa Cruz, Ilha do Governador, Anchieta) e o incremento populacional das pré-existentes.

As causas do crescimento das favelas não estavam sendo enfrentadas - exploração da força de trabalho com baixos salários e a valorização do solo urbano -, assim como não estava sendo considerada a situação das famílias (capacidade de pagamento das prestações dos conjuntos, acesso aos serviços públicos e empregos nas favelas bem localizadas). Além disso o programa atraiu novos moradores para as favelas, como forma de acesso à casa própria (VALLADARES, 1978).

Para Cardoso (2007), apesar da experiência de Brás de Pina ter-se tornado uma referência, a ação da Codesco se assentava na ideia difundida por John Turner<sup>16</sup> de que através da integração física viriam também a integração social e econômica:

Nesse sentido, e de certa forma recuperando uma visão que predominou nas teorias urbanísticas do início do século XX, o pressuposto é que a intervenção sobre o espaço permitiria efetivar mudanças civilizatórias e disciplinadoras sobre as 'classes perigosas'. É dentro desse contexto que também ganha outro sentido a visão da participação da população no processo de urbanização, que já trataria do desenvolvimento de uma consciência cívica, através de um projeto pedagógico ensejado pela participação. Essa concepção era bastante difundida na América Latina entre os anos 50 e 60, pelas instituições reformadoras como o Desal e a Igreja (MACHADO DA SILVA, 1981, apud CARDOSO, 2007, p. 225).

A experiência foi um marco, associando a capacidade de resistência dos moradores ao êxito da urbanização com a participação dos moradores, e contribuiu para alimentar as críticas aos processos de remoção. Mas aconteceu “no exato momento em que o regime militar endurecia a repressão à resistência da população favelada às remoções, que alcançaram, entre 68 e 74, seu apogeu.” (CARDOSO, 2007, p. 227).

A perspectiva de urbanização de favelas só será retomada no Rio de Janeiro na década de 1980<sup>17</sup>, quando o governo Brizola, eleito em 1982, realizou intervenções “modelo” em duas favelas, Pavão Pavãozinho e Cantagalo, sem os mesmos pressupostos de participação:

No Rio de Janeiro, o governo Brizola, eleito em 1982, desenvolve o

---

<sup>16</sup> John Turner elabora o que vai ser denominado de “pressuposto evolutivo de integração social”, entendendo que a partir da integração física, promovendo melhorias nas condições de vida, viria a integração social. O físico seria disparador do desenvolvimento socioeconômico (CARDOSO, 2007, p. 226).

<sup>17</sup> Durante o período de vigência do BNH/SFH, predominou o modelo de produção de novas moradias (casa própria) para atender ao “déficit habitacional”. Em resposta à críticas e crescentes manifestações populares, entre 1975 e 1979 são criados programas ‘não convencionais’, incluindo investimentos em infraestrutura em favelas. Esses programas têm resultados praticamente nulos, restringindo-se a projetos isolados (MARICATO, 1987).

programa 'Cada Família um Lote' no âmbito do qual se desenvolvem duas intervenções de urbanização de favelas que se propunham ser 'casos exemplares' e modelos para o desenvolvimento de programas mais amplos posteriormente (CARDOSO, 2007, p. 228).

O programa Favela-Bairro, programa de urbanização de favelas realizado pela gestão do Prefeito César Maia no Rio de Janeiro, a partir de 1993, que virá a se tornar referência inclusive internacional pela escala que atinge na urbanização de favelas no Rio de Janeiro, por desenvolver soluções técnicas mais adequadas à realidade das favelas, e por representar também um marco contra as políticas dominantes de erradicação de favelas. Não é visto como uma continuidade de Brás de Pina, pela falta da relação com a população:

O Favela-Bairro padece da necessidade de um contato mais estreito entre a população, técnicos e o próprio poder público. O Carlos Nelson tinha uma expressão que aparece em alguns textos seus e que norteava sua produção: 'trabalhar para e trabalhar com'. Da segunda maneira é bem diferente; muda a metodologia, o enfoque, o envolvimento e vai mudar também o resultado. Seu entendimento era que só trabalhando 'com' é que se poderia, de fato, contribuir com a população que, sem possuir os conhecimentos técnicos necessários conta, entretanto, com outros tantos conhecimentos que nós, técnicos, não possuímos (Depoimento de Maria Laís Pereira da Silva, apud FREIRE e OLIVEIRA, 2000, p. 109).

O programa realizava a urbanização de favelas baseado em projetos selecionados através de um concurso de projetos, onde escritórios de arquitetura foram contratados para intervir nas áreas. Trata-se de um programa de governo construído sem a relação com movimentos sociais ou a participação da população.

A militância de arquitetos e urbanistas nas favelas e loteamentos populares no Rio de Janeiro, por sua vez, continuou acontecendo de forma mais localizada, na militância política (algumas vezes ligadas a partidos de esquerda, como o PC do B) e assistências técnicas pontuais. Na década de 1980, o Sindicato dos Arquitetos do Rio de Janeiro (SARJ) criou a Comissão Cidades, com objetivo de aproximação entre o sindicato e os movimentos populares. Esse grupo atuava no sentido de promover uma aproximação com a Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro - Famerj (que volta a se fortalecer nesse momento) e atua na divulgação da luta dos loteamentos populares. Buscava-se a unificação da esquerda, e uma maior aproximação com movimentos populares (MELLO FILHO, 2017; SAAD, 2017). Essa atuação se intensifica no contexto das lutas pela redemocratização, tema que será retomado no capítulo 3.

## 2.2 São Paulo: Assessorias Técnicas a Movimentos Sociais Urbanos

### 2.2.1 A questão da moradia em São Paulo: quando a periferia entra em cena

Em São Paulo, da relação entre arquitetos e urbanistas e as organizações populares nascem as primeiras experiências de assessoria técnica. Essa relação se estabelece nas periferias urbanas da cidade, nos loteamentos periféricos, que a partir dos anos 50 se tornaram a solução dominante de moradia para a população de baixa renda na cidade.

Na década de 1930, com a mudança no cenário político e econômico do país, representado pela ascensão de Getúlio Vargas à presidência, a questão urbana ganhou nova dimensão dentre os problemas nacionais, formulada enquanto problema da habitação do trabalhador urbano. Os anos 1930 marcaram a consolidação de processos urbanos presentes desde fins do século XIX, de aceleração da urbanização relacionada ao crescimento e consolidação da economia industrial<sup>18</sup>. O crescimento urbano da metrópole paulista se deu por meio da expansão da malha urbana e em direção ao que se denominou *periferia*: expansão da cidade baseada em um padrão horizontal de edificação, realizado à margem dos processos legais e regulares de produção do espaço urbano, apesar de contar com a conivência do Estado (TANAKA, 2006). Este padrão espacial ganhou dimensão nas décadas de 1950 e 1960, período de intenso crescimento populacional da cidade, decorrente de fluxos migratórios atraídos pela oferta de emprego na cidade industrial<sup>19</sup>.

Se no Rio de Janeiro a questão da moradia se afirmava como a questão das favelas na década de 1940, no contexto da promulgação da Lei do Inquilinato e queda da oferta de moradias por aluguel (até então principal opção de moradia na cidade tanto para as classes médias como para a população de baixa renda), em

---

<sup>18</sup>Francisco de Oliveira (1972) apresenta a década de 1930 como momento de inflexão da economia brasileira, passando de agrária-exportadora para urbano-industrial. São Paulo já vinha passando por um intenso crescimento desde fins do século XIX, mas a partir desta década o crescimento é eminentemente em função da economia industrial.

<sup>19</sup>Mais do que atração, a chegada de migrantes em São Paulo é decorrente de uma política de Estado, voltada para garantir a mão-de-obra necessária à aceleração da produção industrial com baixos salários. Ver, por exemplo, *"Economia Política da Urbanização"* (SINGER, 1973), onde o autor faz referência a esse modelo de desenvolvimento urbano industrial, com referências a análise de Celso Furtado.



São Paulo o problema nesse primeiro momento foram os despejos<sup>20</sup>. As moradias de aluguel, nos cortiços e suas variações, mesmo que muitas vezes em condições bastante precárias, representavam uma solução de moradia inserida na cidade, em áreas com relativo acesso a infraestrutura, serviços públicos (dentro das condições da época) e emprego (BONDUKI, 1994).

A década de 1940 é apresentada por diversos autores<sup>21</sup> como um período de agitação social, de eclosão de protestos e revoltas populares, que, no contexto do caráter populista do Estado, passavam a dirigir suas demandas ao Estado<sup>22</sup>. Enquanto que no Rio de Janeiro o problema das favelas ocupava lugar central nas lutas urbanas, em São Paulo a questão da moradia emergia enquanto luta contra os despejos (BONDUKI, 1994).

Com o fim da ditadura Vargas, em 1945, houve um florescimento de propostas originais de transformação social baseadas na realidade nacional, para a superação do estado de 'subdesenvolvimento' do país (através do desenvolvimento como forma de superação das desigualdades sociais), de autores como Caio Prado Jr. e Celso Furtado (entre outros)<sup>23</sup>. Os partidos de esquerda voltavam a se organizar e assiste-se a intenso debate em torno a perspectivas e projetos de desenvolvimento nacional<sup>24</sup>. Manifestações populares, protestos e revoltas localizadas se multiplicam, relacionados tanto à urbanização crescente do país

---

<sup>20</sup>As primeiras favelas de São Paulo datam da década de 1940, mas essa forma de moradia e ocupação do espaço urbano não atinge escala antes da década de 1970 (BONDUKI, 1994).

<sup>21</sup>Ver por exemplo, MOISÉS, J.A (Org.). Cidade, Povo e Poder. São Paulo: Cedec/Paz e Terra, 1982.

<sup>22</sup>As importantes manifestações populares e operárias do início do século, como a greve geral de 1917, possivelmente pela forte influência anarquista no movimento operário, e sua inserção nos bairros populares, não tinham o Estado como interlocutor: "As Ligas Operárias de bairros, surgidas no período, não parece centrar na reivindicação ao Estado sua atividade prioritária, mas sim na organização autônoma dos trabalhadores para, por meio da ação direta, modificar a estrutura social." (BONDUKI, 1994, p. 177).

<sup>23</sup>Caio Prado Junior produz duas obras clássicas nesse período: Formação do Brasil Contemporâneo (1942) e História Econômica do Brasil (1945). Em 1945 foi eleito como deputado estadual pelo Partido Comunista em São Paulo, ao qual era filiado desde 1931. Celso Furtado publica "A Economia Brasileira" em 1954, e a primeira edição de Formação Econômica do Brasil em 1959. A partir de fins da década de 1940, Celso Furtado passa a colaborar com a Cepal, onde produz estudos sobre a condição de "subdesenvolvimento" dos países industriais da América Latina, em diálogo com outros intelectuais da Cepal como Raul Prebisch.

<sup>24</sup>Plínio Sampaio Jr. (1999) vai afirmar que autores como Caio Prado Jr., Celso Furtado, e posteriormente Florestan Fernandes, tem como questão a formação do Estado nacional brasileiro como um Estado autônomo, capaz de controlar os destinos do país e promover as transformações necessárias para o seu desenvolvimento. Os autores entendem que o Brasil não se formara completamente como país, dada a brutal desigualdade social e a dependência externa nas relações de produção. Nesse momento, para eles, estavam colocadas as condições necessárias para tal desenvolvimento, a partir da superação das contradições estruturas da sociedade.

quanto às consequências do próprio desenvolvimento capitalista no campo e na cidade. A questão da moradia se destacou nas manifestações populares, nas ações contra os despejos em São Paulo. A partir da promulgação da Lei do Inquilinato, em 1942, proprietários que deixaram de ver no aluguel uma fonte de renda lucrativa, começaram a utilizar brechas na legislação para despejo de inquilinos. A partir apenas do levantamento de despejos realizados pela via judicial, Bonduki (1994, p. 126) estima que, entre 1942 e 1948, os despejos atingiram entre 10% e 15% dos paulistanos. A dimensão foi muito maior, aponta o autor, uma vez que muitos despejos aconteceram por pressões e ameaças dos proprietários antes de chegar à via judicial. A luta contra os despejos, segundo o autor, se deu de duas formas:

(...) uma mais geral, que reivindicava a mudança da Lei do Inquilinato de forma a suspender toda e qualquer ação de despejo por um prazo determinado, e outra particularizada em centenas de resistências isoladas, em que inquilinos ou grupos de inquilinos procuravam se organizar para fugir do próprio despejo (BONDUKI, 1994, p. 130).

Os inquilinos, muitas vezes organizados em associações de vizinhos, do mesmo conjunto, ou amigos de bairro, buscavam a imprensa, deputados ou os Comitês Democráticos e Populares (CDPs), organismos de base do Partido Comunista no período de sua legalidade entre 1945-47. As reivindicações, porém, eram tratadas como pontuais, através do fornecimento de assessoria jurídica, reagindo à procura dos inquilinos. O Partido nesse momento tinha como prioridade a campanha pela convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, e “assim, como em muitos outros exemplos, a perspectiva dos comunistas fica clara: remeter as questões concretas específicas às suas palavras de ordem gerais.” (BONDUKI, 1994, p. 133).

Importante também observar que o Partido Comunista dirigia boa parte dos movimentos populares da época, através desses Comitês e, quando realizava campanhas gerais, realizava manifestações populares massivas. Dentre suas estratégias, o partido adotava a prática de dirigir os problemas ao Estado, tendo como objetivo tomar o aparelho de Estado e fortalecê-lo. Segundo Nabil Bonduki, “essa forma de atuação deixa marcas bastante profundas nas organizações de base local” (BONDUKI, 1994, p. 131-132).

As organizações de esquerda, com destaque para o Partido Comunista do Brasil (PCB), bastante atuante no período e com capacidade de realização de ações de massa principalmente pela sua inserção através dos CDPs, eram influenciadas

por modelos analíticos da estruturação social e formulações sobre o campo da luta política distante da realidade brasileira, e nesse momento não identificavam as questões do cotidiano do trabalhador urbano como elementos para a construção de uma estratégia política (BONDUKI, 1994; SADER, 1988<sup>25</sup>):

Embora estivéssemos no auge do período de mobilizações populares, com a emergência de inúmeros protestos contra as condições de vida nos centros urbanos, como já vimos, não existe registro de nenhuma manifestação ou movimento popular amplo que procurasse organizadamente pressionar o governo para, na renovação da lei, proibir os despejos (BONDUKI, 1994, p. 135).

Em resposta à generalização das manifestações populares contra os despejos, um deputado do Partido Social Progressista (PSP), apoiado pela bancada trabalhista, encaminhou em 1946 projeto de lei determinando a suspensão por dois anos de todos os despejos e demolições em prédios residenciais. A ação recebeu inúmeras manifestações de apoio e abaixo-assinados de associações de inquilinos. As resistências, apesar de atomizadas, geraram pressão no Congresso. A maioria governista, fiel a sua linha populista de manutenção de um “pacto de classes”, não levou o projeto sequer à votação - sua não aprovação poderia provocar uma revolta popular, e sua aprovação iria contra os interesses dos proprietários e dos projetos de desenvolvimento urbano em curso (BONDUKI, 1994).

O Partido Comunista se engajou então em um esforço para criar um amplo movimento de massa para sustar os despejos. Em abril de 1947, convocou um “grande comício popular” com essa chamada. Segundo Bonduki, “infelizmente já era tarde, pois pouco tempo depois o PCB é colocado na ilegalidade” (BONDUKI, 1994, p. 136). No mesmo mês, no contexto da Guerra Fria, no governo do marechal Eurico Gaspar Dutra, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), cancelou o registro do partido, alegando que “era um instrumento da intervenção soviética no país”<sup>26</sup>.

Na renovação da Lei do Inquilinato, em 1946, O Governo Vargas permitiu um

---

<sup>25</sup> A reflexão dos autores acontece no momento de debate dos novos movimentos sociais urbanos que elaboram suas lutas a partir da vivência cotidiana dos trabalhadores. A crítica à atuação do PCB se realiza a partir do potencial identificado nessas pautas, considerando a emergência das manifestações políticas dos anos 1970, como será visto adiante.

<sup>26</sup> CPDOC/FGV. Site: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos20/QuestaoSocial/PartidoComunista>. Consulta em dez./2016. O Partido Comunista do Brasil, ainda na ilegalidade, em 1960, adota o nome Partido Comunista Brasileiro, mantendo a sigla PCB. Posteriormente, em 18 de fevereiro de 1962, uma ala dissidente do partido forma nova agremiação partidária denominada Partido Comunista do Brasil e adota a sigla PCdoB, para diferenciar-se do primeiro. O PCB volta à legalidade somente em 1985, com o início da transição do Regime Militar para a abertura democrática. ([pcb.org.br](http://pcb.org.br))

pequeno ajuste nos aluguéis e ampliou a regulamentação dos despejos, mas de forma a não ser de fato um impedimento para sua realização. Conforme afirma Bonduki, a permanente mobilização dos inquilinos foi fator de controle dos alugueis durante o populismo, e perdurou até 1964.

A Lei do Inquilinato, somada à política urbana da época, marcada por grandes obras viárias que viabilizavam a renovação de bairros centrais e extensão da malha urbana para a periferia, redefiniram os espaços da população pobre na cidade. O trabalhador urbano foi progressivamente sendo expulso, através das ações de despejo e renovação urbana das áreas centrais, ao mesmo tempo em que a moradia de aluguel na área consolidada da cidade deixava de ser uma opção viável. O conhecido trinômio “loteamento periférico - casa própria - autoconstrução” se afirmava cada vez mais como a melhor, ou menos pior, das soluções para a moradia popular. Enquanto que as manifestações contra os despejos colocavam a questão da moradia popular como a moradia inserida na cidade, com infraestrutura e serviços urbanos, à medida que o loteamento na periferia se torna a solução dominante, teria ocorrido uma perda de relevância política da questão. A partir de então, o acesso à moradia passava a ser sinônimo de acesso a lote periférico em situação de total carência (BONDUKI, 1994).

A *periferia*, que a partir da década de 1970 seria assim denominada<sup>27</sup>, começava então a se formar, se caracterizando por:

aglomerados clandestinos ou não, carentes de infra-estrutura, onde vai residir a mão-de-obra necessária para o crescimento da produção. [...] São bairros afastados, de concentração de pobreza, verdadeiros ‘acampamentos desprovidos de infra-estrutura’ (“São Paulo: Crescimento e Pobreza”, CAMARGO et al, 1976, p. 25, 47).

São loteamentos abertos por proprietários, grileiros, ou mesmo posseiros, muitas vezes através de imobiliárias informais, que vendem os lotes em geral a prestações acessíveis à população de baixa renda (BONDUKI e ROLNIK, 1979<sup>28</sup>).

Enquanto problema urbano, porém, é somente na década de 1970, que a periferia se constitui. Dentre as primeiras e clássicas referências à periferia de São

---

<sup>27</sup>Essa é uma das, senão a primeira, referência à essa condição urbana como periferia (TANAKA, 2006).

<sup>28</sup>O processo de produção da periferia é descrito no estudo clássico de Nabil Bonduki e Raquel Rolnik, sob coordenação de Lucio Kowarick, a partir de levantamento de campo em loteamento da periferia da grande São Paulo, publicado em 1979.

Paulo, além da citada publicação (CAMARGO et al, 1976), estão os estudos produzidos por Maria Ruth Sampaio e Carlos Lemos como o “Habitação popular paulistana auto-construída” (1978), o texto clássico de Sérgio Ferro sobre a autoconstrução na periferia divulgado pelo grêmio dos estudantes de arquitetura da FAU USP, “A Casa Popular” (1972)<sup>29</sup>, que aborda a auto-construção da moradia na periferia, e o livro “A produção capitalista da casa (e da cidade)”, organizado por Maricato (1982).

A periferia se constitui, a partir dos anos 1970, como noção explicativa do urbano no contexto de ascensão das lutas sociais urbanas e das expectativas de transformação social a elas conferidas (TANAKA, 2006). O contexto político era de transição do regime militar autoritário e Estado centralizador para a abertura democrática. As lutas sociais urbanas voltam à cena política e, nesse contexto, localizamos as iniciativas pioneiras de assessoria técnica de arquitetos e urbanistas a movimentos sociais urbanos.

### 2.2.2 A Periferia: das organizações de bairro para os movimentos de luta por moradia

A passagem de organizações locais por reivindicações pontuais, para a constituição de *movimentos sociais urbanos*<sup>30</sup> em São Paulo, dos quais vamos destacar o movimento de luta por moradia, foi resultado de convergências que aconteceram nos espaços da *periferia*.

Muitos loteamentos periféricos vinham se organizando em sociedades amigos de bairro, como forma de reivindicar melhorias urbanas e serviços públicos, para essas áreas carentes de expansão urbana. Esse processo fazia parte da constituição dos novos espaços de moradia do trabalhador na cidade. Sem outra opção que não o lote na periferia, cabia aos moradores transformar aquele espaço em cidade, reivindicando do Estado, em geral através de relações clientelistas, a

---

<sup>29</sup>Posteriormente rebatizado “A Produção da Casa no Brasil e publicado na coletânea “Arquitetura e trabalho livre” (LOPES, 2011).

<sup>30</sup>Movimentos sociais urbanos, ou novos movimentos sociais urbanos, é a designação dada na literatura da sociologia urbana e estudos urbanos em geral, para movimentos reivindicatórios de base urbana que surgem nesse contexto em grandes cidades brasileiras. Há uma influência da leitura de Manuel Castells em seu clássico livro “A Questão Urbana” (1983), mas a questão ganha especificidades no contexto brasileiro. Para um síntese sobre como esse debate se dá na literatura acadêmica em São Paulo, ver Tanaka (2006).

extensão dos serviços urbanos.

A partir da década de 1970, as organizações de bairro passaram a contar com o importante apoio da Igreja Católica, através das Comunidades Eclesiais de Base. Seguindo a linha da Teologia da Libertação, nesse momento bastante forte em toda a América Latina<sup>31</sup>, a Igreja deu apoio a iniciativas em periferias e favelas, como expressão da “opção preferencial pelos pobres”, proclamada pelo Conselho Episcopal Latino-Americano, em 1968. Membros da igreja, padres em paróquias locais, agentes pastorais abriram espaço e incentivaram moradores de periferias e favelas a se organizarem para conquistar melhores condições de vida. Muitos apoiaram a constituição de associações de moradores, que se tornariam embriões de lutas maiores. Essas organizações começaram a chamar a atenção de militantes de esquerda, que buscavam novos campos de atuação.

Sader (1988) descreve o nascimento dos chamados “novos movimentos sociais urbanos” como o resultado do encontro entre as Comunidades Eclesiais de Base, militantes de esquerda que buscavam novos espaços de atuação frente às perseguições e desmobilização resultantes do endurecimento da ditadura militar, e moradores que se organizavam para tentar obter melhorias para seus locais de moradia. Esse foi também um momento de reelaboração das lutas sindicais, no chamado “novo sindicalismo”, e nasceram formas de apoio mútuo entre os movimentos de bairro e o movimento dos trabalhadores industriais (SADER, 1988).

Ao analisar a eclosão do movimento grevista no ABC paulista a partir de 1978, Abramo (1994) destaca o “momento de encontro” que se materializa nas greves como resultado não só da reivindicação dos trabalhadores por salários e condições de trabalho justas, mas como um movimento de luta por “*dignidade*”. A idéia de *dignidade*, como mostra a autora, estava presente nas falas das principais lideranças sindicalistas e de trabalhadores grevistas, representando a relação entre o movimento grevista e a luta por melhores condições de vida de forma mais ampla. Os movimentos nos bairros e a retomada da organização sindical autônoma se retroalimentaram, tendo como característica partir de uma leitura crítica do cotidiano vivido para a organização da luta social para a recuperação da dignidade, enquanto

---

<sup>31</sup>A Teologia da Libertação nasceu na América Latina, na Conferência de Medellín realizada na Colômbia, em 1968, após o Concílio Vaticano II.

trabalhador e sujeito de direitos<sup>32</sup>.

Os vários autores<sup>33</sup> que abordam os movimentos sociais urbanos dessa época ressaltam seu caráter reivindicatório, relacionado às demandas cotidianas por melhores condições de vida e de trabalho. A dimensão atingida pelo movimento nesse período, se tornando um amplo e aguerrido movimento de massas, que progressivamente incorpora lutas políticas a sua pauta, colocou em discussão as perspectivas de transformação social que esse movimento seria capaz de elaborar e encarnar. E isso aparece na literatura como uma discussão acerca da das lutas locais para a construção de um sujeito coletivo que poderia abrir novos espaços de ação, e de luta política.

Sobre o início das organizações nos bairros da Zona Sul de São Paulo, José Calazans relata, a partir de sua experiência que nessa época (1971), que “os movimentos começaram a pipocar na periferia de São Paulo” (GARCIA e NUNES, 1983, p.86), e essa foi uma forma encontrada para a organização popular, dada a forte repressão nas fábricas:

Hoje, a interpretação que eu faço disso é a seguinte: na medida em que era impossível uma organização nas fábricas, o trabalho do bairro passou a ser uma contribuição importante para a formação de núcleos dos operários das próprias indústrias (Depoimento de Calazans apud GARCIA e NUNES, 1983, p. 86).

O movimento de luta por moradia “Movimento Sem Terra Leste 1”, que nos anos 1990 se tornou um dos mais importantes de São Paulo, nasceu nesse momento a partir de encontros especialmente férteis no bairro de Sapopemba, conforme relatam Barros e Miagusko (2016). O bairro era dos que mais cresciam na periferia da zona leste de São Paulo, através dos loteamentos populares, em áreas desprovidas de qualquer infraestrutura. Essa expansão tinha relação com a proximidade da região do ABC paulista, centro da expansão industrial do país, com destaque para a indústria metalúrgica. Muitos trabalhadores das fábricas da região

---

<sup>32</sup> Sobre as greves de 1978, a autora afirma, com base em falas de lideranças sindicais da época: “seu significado mais profundo foi a recuperação da dignidade dos trabalhadores e sua reafirmação como sujeito capaz de se organizar, de agir coletivamente na defesa de seus interesses e de obter vitórias frente a um sistema político-econômico, a uma legislação repressiva, a um patronato e a um Estado que, durante muito tempo acreditaram (e fizeram acreditar) na sua onipotência e impunidade: ‘Daqui pra frente as coisas ficam bem mais fáceis porque o trabalhador começou a confiar nele’” (Entrevista de Lula concedida à revista Cara a Cara em 1979, apud ABRAMO, 1994, p. 209).

<sup>33</sup> Laís Abramo (1994), Eder Sader (1988), Lúcio Kowarick (1979), Nabil Bonduki (1998), Maria da Glória Gohn (1985), entre outros.

do ABC tornar-se-iam importantes lideranças comunitárias, e houve uma relação sinérgica entre as organizações comunitárias e o movimento operário (apesar de se constituírem como movimentos autônomos entre si)<sup>34</sup>.

### 2.2.3 O encontro dos arquitetos e urbanistas com a periferia

A presença dos militantes de esquerda desempenhou um papel importante nesse processo de constituição dos movimentos de luta por moradia, e dentre eles estiveram arquitetos e urbanistas. Suas ações podem ser identificadas já nos anos 1960, através da denúncia da precariedade da habitação popular, entendida como resultado da super exploração da mão-de-obra para a industrialização. Em trabalho piloto, Maria Ruth Sampaio e Carlos Lemos (SAMPAIO e LEMOS, 1978; 1993) realizaram pesquisa, iniciada em 1965, com objetivo de investigar a arquitetura, o processo construtivo e as condições de construção da casa proletária. Sérgio Ferro, sob orientação de Carlos Lemos produziu, em 1972, ensaio sobre os meios do trabalhador para a construção da casa (“A Casa Popular”), relacionando-os com os resultados em termos de arquitetura e condições de moradia.

Trabalhos posteriores publicados por Sérgio Ferro iriam se tornar referência enquanto leitura marxista da produção da habitação, vale citar “O Canteiro e o Desenho”, de 1979. Tendo como referência essa leitura de Sérgio Ferro, Ermínia Maricato escreveu o artigo “Autoconstrução: arquitetura possível” e organizou a produção do filme Fim de Semana, dirigido por Renato Tapajós (1975), sobre a construção da casa pelo próprio trabalhador no seu tempo livre. O filme denunciava a autoconstrução, inclusive os mutirões de fins de semana, como expressões e consequências da super exploração da força de trabalho, uma vez que os baixos salários, mesmo nos setores mais avançados da produção, impediam o trabalhador de adquirir no mercado sua casa, isto é, arcar com o custo da casa própria.<sup>35</sup>

Além das ações de denúncia, arquitetos e urbanistas como Ermínia Maricato,

---

<sup>34</sup> Barros e Miagusko (2016) se referem a uma relação sinérgica entre o movimento operário e os novos movimentos sociais, o que viria a ser decisivo na constituição do Partido dos Trabalhadores - PT (fundado em 1980) e da Central Única dos Trabalhadores – CUT (Espaço de unificação das lutas sindicais identificadas como “novo sindicalismo”, criada em 1983). Muitos operários das fábricas da região do ABC vieram a se tornar importantes lideranças comunitárias da região. (BARROS e MIAGUSKO, 2016, p. 40)

<sup>35</sup> Depoimento de Ermínia Maricato, 2006, para a dissertação de mestrado “Periferia: Conceitos, Práticas e Discursos” (TANAKA, 2006).



José Calazans, Luis Fingerman, Walter Ono, Antonio Carlos Santana, atuavam na mobilização e em ações de formação política, nas organizações populares que cresciam com apoio das Comunidades Eclesiais de Base<sup>36</sup> (BONDUKI, 2011).

José Calazans, conforme relatado em entrevista para a revista Espaço e Debates, em 1983, começou a atuar em 1971 na periferia sul de São Paulo, na assessoria a construções comunitárias “Comecei a dar alguma assessoria, entrei em contato com Sociedades de Amigos de Bairro, Centros Comunitários e lentamente fui percebendo que, na vida do povo brasileiro, estava germinando alguma coisa”. Na época estudante de arquitetura e urbanismo, havia tido uma experiência anterior de militância política no campo e havia sido perseguido, chegando a ser preso e interrogado. A partir desse contato, começou a assessorar o movimento de regularização de um loteamento clandestino no bairro de Campo Limpo. Seu trabalho era organizar plantas e documentos para o processo de regularização fundiária (GARCIA e NUNES, 1983).

Em sua atuação, José Calazans identifica o início de uma organização política mais ampla, mas ressalta a importância das ações reivindicações locais na base do movimento: “[havia] uma clareza de que as reivindicações deviam ser multiplicadas, mas que era necessário conquistar vitórias particulares.” (GARCIA e NUNES, 1983, p. 86). Inicialmente ligadas à Igreja, as organizações de bairro foram ganhando autonomia e buscando formas de ampliação das lutas. A primeira articulação das organizações de bairro foi pelo transporte público:

Mas já havia uma consciência, principalmente dos operários que trabalhavam nos bairros, de que era necessário unificar o movimento de transporte em cada bairro, o movimento de creche em cada bairro, o movimento de escola, o movimento por terra. Entrava-se já numa fase política (GARCIA e NUNES, 1983, p. 86).

A repressão política acabou afastando o arquiteto da militância nos bairros. Segundo relata, em 1974 houve uma série de prisões na USP. Por estar envolvido com o Comitê de Presos Políticos da USP, foi chamado pela Oban e interrogado pelo Deops<sup>37</sup>. A ameaça de jubramento da graduação da USP o afastou dessa atividade. Sua atuação política seria retomada em 1979, quando participou do

---

<sup>36</sup>Bonduki (2011) se refere a essas experiências como pioneiras.

<sup>37</sup>OBAN - Operação Bandeirante e DEOPS - Delegacia Especializada de Ordem Política e Social eram órgãos de investigação voltados para vigilância e repressão de organizações de esquerda durante a Ditadura Militar.

Congresso da Classe Trabalhadora - Conclat, organizado pelo movimento sindical entre 1979-80 (que será base para a posterior fundação da CUT, em 1983). No sindicato dos arquitetos, atuou na elaboração da pauta da luta por moradia, relacionando a questão dos fundos públicos (FGTS principalmente) com o acesso à terra para o trabalhador, mas ressaltando a necessidade da ação nos bairros, junto com a população trabalhadora, para o avanço da luta política (GARCIA e NUNES, 1983).

Em entrevista para a mesma revista, em 1983, Ermínia Maricato narrou sua trajetória de engajamento com os movimentos de bairro. Depois de uma experiência na Secretaria de Planejamento do governo do estado de São Paulo, buscou uma relação maior com os oprimidos, a quem, em seu entendimento, deveria servir seu conhecimento profissional. A convite de um padre, em 1975, atendeu uma comunidade que buscava orientação profissional para reivindicar melhoria no transporte público para seu bairro. Eram moradores organizados, que com a orientação profissional, elaboraram um relatório de alta qualidade técnica sobre as condições dos ônibus que atendiam a região, que abrangia a área de São José, Interlagos, Zona Sul de São Paulo. O relatório foi apresentado na prefeitura, que ignorou a demanda, mas em poucos meses promoveu melhorias no atendimento do bairro. A partir dessa experiência, Maricato se engajou no movimento de loteamentos clandestinos, que reivindicava a regularização junto à prefeitura:

Discutimos legislação, interpretamos planos e projetos, escrevemos textos para serem discutidos nos bairros, ajudamos a redigir boletins ou a fazer algum desenho ou a executar a parte gráfica de algum boletim (GARCIA e NUNES, 1983, p. 81).

Os projetos dos loteamentos eram estudados, comparados ao loteamento existente, executado com lotes menores, com áreas livres ocupadas, e por isso considerados irregulares. Os moradores buscavam canais na prefeitura e contavam com assessoria jurídica de universidades e organizações que apoiavam sua luta (GARCIA e NUNES, 1983).

Como professora universitária, a arquiteta levava seus alunos de disciplinas da graduação para estudar as formas de produção da casa própria na periferia<sup>38</sup>, os loteamentos populares, com o objetivo de articular os espaços de organização

---

<sup>38</sup> Nabil Bonduki, Raquel Rolnik e João Marcos Lopes (entre muitos outros) relatam o primeiro contato com a periferia a partir dessa disciplina.

comunitária, que já vinham se constituindo como espaços de organização política e a universidade. Em 1983, identifica “experiências pioneiras” na área:

Hoje há experiências pioneiras em nossa área, como a da Escola de Belas-Artes. Com o laboratório eles estão junto a favelados participando mesmo de organização territorial e projeto e construção de casas. Começam a existir algumas tentativas e é possível perceber que a Universidade começa a se questionar sobre esse tipo de coisa (MARICATO, 1983, p. 82).

A arquiteta ressaltava à época a importância desse tipo de construção política, questionando movimentos de esquerda de caráter “vanguardista”, que não estariam atentos às questões da realidade nacional e ao contexto da luta de classes. Destacava a necessidade de avançar para além das reivindicações, que correm o risco de reforçar relações clientelistas e paternalistas - para questões de poder, tomada de decisões, controle da máquina do Estado, no enfrentamento da luta de classes. E reforçava a importância da ação na formação política:

Não creio que vamos repetir os mesmos erros. Eu, particularmente, estou propondo a nossa reflexão e uma mudança no seguinte sentido: em primeiro lugar, não se ater a reivindicação específica. Isso não significa ter muitas reivindicações. Isso significa colocar a reivindicação específica dentro de um plano de luta política nacional, se possível. A questão do loteamento clandestino está ligada à política urbana, à questão da terra no Brasil, à questão do financiamento da urbanização. Então, isso tem que ser colocado para os moradores. E eles têm uma sensibilidade muito grande diante disso. O problema realmente é você ampliar informações que foram produzidas nas universidades e que fazem parte de um debate restrito aos intelectuais de oposição (GARCIA e NUNES, 1983, p. 83).

#### 2.2.4 O embrião das Assessorias Técnicas a Movimentos Sociais em São Paulo

As assessorias técnicas a movimentos sociais em São Paulo começaram com a presença de arquitetos no apoio às organizações de bairro de periferia que lutavam por acesso à infraestrutura urbana, melhorias nos transportes públicos, e serviços sociais básicos, como creches e postos de saúde. Embora a presença dos profissionais militantes seja registrada desde a década de 1960, é no início dos anos 1980 que se organizou uma primeira experiência, do Laboratório de Habitação da Escola de Bela Artes (LabHab). A experiência do LabHab está registrada no memorial de livre-docência de Nabil Bonduki, apresentado à FAU USP (2011), e no memorial de livre-docência de João Marcos Lopes, apresentado ao IAU USP (2011), como a iniciativa pioneira que articulava arquitetos, engenheiros e estudantes, com lideranças populares, onde podiam ser experimentadas e gestadas as primeiras proposições do *mutirão autogestionário*.

Recém ingresso professor de arquitetura na Faculdade de Belas Artes, a

convite de Jorge Caron, coordenador do curso, Nabil Bonduki participou da equipe de criação do Laboratório de Habitação, em 1982. O laboratório havia sido idealizado por Caron para dar assessoria a moradores da periferia na construção de sua casa.

O LabHab foi a primeira entidade estruturada e permanente de assessoria técnica voltada especificamente para os aspectos de arquitetura e construção surgida em São Paulo. Sem ele e sem o grande apoio e estímulo que deu à proposta de autogestão, dificilmente esta proposta teria se implantado com força nos movimentos de moradia, sobretudo na zona sul de São Paulo, na primeira metade da década de 1980 (BONDUKI, 2011, p. 27).

Anteriormente, em 1978, o Sindicato dos Arquitetos de São Paulo havia tentado criar a Cooperativa dos Arquitetos, serviço de assistência técnica remunerado na periferia, coordenado por Juan Villá, que trazia a referência de arquitetos uruguaios e sua assessoria a cooperativas habitacionais (experiência bastante citada sempre entre as referências das assessorias técnicas de São Paulo). A experiência fora mal sucedida, por falta de mercado para tais serviços (BONDUKI, 2011; LOPES, 2011).

Quando Nabil Bonduki assumiu o LabHab, inspirado nas ideias de Sérgio Ferro sobre a casa popular, propôs desenvolver projetos com participação, para serem construídos com autogestão e com o domínio completo de todo o processo de produção pelos moradores. Dentre seus objetivos, constavam romper com a alienação do trabalho e “atuar politicamente junto aos movimentos sociais, dando assessoria técnica nos embates com o poder público”. A experiência só teria sentido se realizada com os movimentos sociais urbanos, caso contrário, seria “voluntarismo, paternalismo ou assistencialismo, posturas que desde o início rejeitamos” (BONDUKI, 2011, p. 27-28). Para Bonduki:

(...) a experiência marcou, portanto, um momento de passagem de uma prática acadêmica mais tradicional, marcada, sobretudo, pela sociologia urbana dos anos 1970, para um maior envolvimento com novas práticas de projeto, junto com a população, e uma militância política com os movimentos sociais (...) (BONDUKI, 2011, p. 27).

Sobre o trabalho pioneiro do LabHab, Lopes (2011) afirma:

O LabHab, como era conhecido, foi, sob certo ponto de vista, um dos principais responsáveis pela formatação de um modo de atuação do profissional arquiteto (particularmente) junto aos Movimentos de Moradia. Talvez o Laboratório seja o responsável direto pela instauração de uma possibilidade de atuação profissional que apenas se vislumbrava anteriormente - em Sérgio Ferro e Rodrigo Lefèvre e, um pouco mais à distância, em Carlos Nelson Ferreira dos Santos. (...) desenhava-se ali a invenção de uma prática que viria instituir-se com um vigor e intensidade de

um raro alinhamento de circunstâncias momentaneamente favoráveis. (LOPES, 2011, p. 62-63).

O LabHab passou a atender demandas dos movimentos de moradia que começavam a brotar na cidade (LOPES, 2011). A assessoria era realizada em arquitetura, construção e urbanismo. A equipe formulava propostas de políticas habitacionais e atuava como um “canal de comunicação” entre os técnicos e os moradores, utilizando instrumentos de educação popular. Os profissionais eram levados pelos movimentos de moradia para reuniões com o poder público, para defender suas propostas e se contrapor ao que era apresentado, desmascarando o discurso “competente” dos técnicos do Estado. Sua atuação fortalecia os movimentos populares “no sentido de superar o caráter meramente reivindicatório, ganhando a perspectiva de formulação de propostas alternativas, entre elas, a autogestão de projetos habitacionais.”. Bonduki aponta como preocupação da equipe manter sua relação de assessoria técnica. A inserção no movimento como detentores de um conhecimento os colocava em um lugar de poder, correndo o risco de desvios, como dos técnicos tomarem lugar das lideranças populares (BONDUKI, 2011).

Essa experiência se tornou referência para os movimentos de moradia, que geravam uma demanda crescente por assessoria técnica. O LabHab foi também lugar de formação, abrindo uma nova perspectiva de trabalho para arquitetos e urbanistas engajados socialmente. Atuaram no LabHab, além de Nabil Bonduki, Raquel Rolnik, Ives de Freitas, Mauro Biondi, Vitor Lotufo, entre outros. Foram alunos desse grupo:

Reginaldo Ronconi - que viria a ser um dos principais formuladores e gestores do programa FUNAPS - Comunitário, na gestão Erundina, Eulalia Portela, Marianelci Frangipani, Luís Caropreso, Sérgio de Simoni, Martha Genta, Mario Braga - que fez parte da USINA desde a sua fundação - entre tantos outros (LOPES, 2011, p. 63-64).

Lopes (2011), que registrou a experiência do LabHab, foi um dos fundadores da Usina<sup>39</sup> e, embora não tenha participado à época do LabHab, mantinha contato próximo através de Vitor Lotufo, com quem tinha o escritório Oficina de Arquitetura (LOPES, 2011). Era também sócio da Oficina de Arquitetura Wagner Germano, que

---

<sup>39</sup>A Usina se tornará uma das principais referências dentre as assessorias técnicas na prática e no debate das perspectivas da autogestão na produção habitacional. Faremos referência a essa experiência adiante.

também iria integrar a Usina, e, nas suas práticas, estavam presentes as questões colocadas por Sérgio Ferro, sobre o papel do arquiteto na produção e sobre a busca de uma nova forma, não hierárquica, de organização do trabalho<sup>40</sup>.

O Laboratório foi fechado pela direção da faculdade e os professores foram licenciados compulsoriamente em 1986, demonstrando que “o ensino privado não consegue conviver com práticas democráticas de decisão e experiências inovadoras” (BONDUKI, 2011, p. 30). Sua experiência se tornou referência, tendo seus integrantes sido convidados a apresentá-la em congressos internacionais. Sua repercussão mais importante, porém, foi influenciar a criação de outros laboratórios e o debate acerca do ensino de arquitetura, assim como formar profissionais que depois iriam se engajar em escritórios técnicos profissionais para dar assessoria a movimentos sociais. Destacam-se inicialmente o Laboratório do Habitat, o L’Habitat, da PUC de Campinas, coordenado por Carlos Andrade, e o Laboratório de Habitação da UNICAMP, criados na década de 1980.

Dois desdobramentos importantes: de um lado, a criação da Comissão de Assessoria aos Movimentos de Moradia, no Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo, que tinha como objetivo estimular a assessoria técnica como prática profissional (tendo Nabil Bonduki na presidência do sindicato, e participação importante de Reginaldo Ronconi); de outro lado, a criação de um programa habitacional de governo inovador, o Funaps - Comunitário, na administração progressista de Luiza Erundina como Prefeita de São Paulo (BONDUKI, 2011). O programa previa a provisão habitacional através da produção por mutirão com autogestão em terras adquiridas pela Prefeitura, organizado por associações comunitárias e assessorias técnicas contratadas. Em decorrência do programa, chegaram a atuar em São Paulo 23 assessorias técnicas ao mutirão habitacional (RONCONI, 1995).

---

<sup>40</sup> Em 1989, Vitor Lotufo abriu o escritório Oficina de Habitação, um dos primeiros contratados na gestão Erundina para a realização do mutirão autogestionário Vista Linda, com 131 casas e um centro comunitário, onde se buscou aplicar novos métodos construtivos com argamassa armada (CARRANZA e CARRANZA, 2010, in <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/11.126/3659>)

## 2.2.5 As primeiras conquistas do Movimento de Luta por Moradia e os mutirões autogestionários

A ocupação das periferias acontece na informalidade, envolvendo grilagem de terras, relações políticas clientelistas, abertura de loteamentos clandestinos, e ocupações direta de terras por famílias carentes. As ocupações de terra na década de 1980 expressavam, porém, outro processo: a organização política de parcelas da população pobre. Um marco desse movimento foi uma ocupação organizada em 1981, realizada na Zona Sul de São Paulo pelo recém constituído movimento de moradia da região:

Em agosto de 1981, em Campo Limpo, zona Sul de São Paulo, começam a aparecer as primeiras ocupações coletivas de terras. No dia 06 de setembro de 1981 dá-se a fantástica ocupação dos 28 alqueires que formavam a fazenda Itupu, de propriedade do IAPAS, realizada por 3.000 famílias. Essa ocupação consegue repercussão nacional tornando-se marco na evolução do movimento por habitação (RONCONI, 1995, p. 06).

A ocupação foi precedida da ocupação de outras três áreas na mesma região, mobilizando inúmeros grupos locais por um período de 10 dias. Nessa mobilização estava presente a proposta de organização de formas de participação coletiva na produção habitacional, conforme afirma a liderança do movimento Olímpio da Silva Matos: “na invasão de Itupu, o movimento sentou para discutir coisas concretas”<sup>41</sup>. As famílias foram desalojadas a partir de violento processo de desocupação, mas mantiveram a mobilização política para pressionar o governo pela liberação de recursos e terrenos para a moradia popular (LOPES, 2011).

O movimento, então, realizou um acampamento de 9 dias em frente à Cohab-SP, em 1983, e, como resultado, conquistou duas glebas na Zona Sul de São Paulo para a construção de moradias, uma das quais pertencente ao Instituto Adventista, de 885mil m<sup>2</sup> (LOPES, 2011). Nessa área, o governo iniciou um projeto experimental de canteiro de obras, envolvendo 36 empreiteiras para apresentar soluções de moradia de baixo-custo. A experiência, segundo Ronconi, foi desastrosa. A área se tornou um “canteiro experimental inacabado”, convertido em casas para moradores da favela Cidade Jardim, “vítimas do projeto de desfavelamento existente na PMSP [Prefeitura Municipal de São Paulo]” (RONCONI, 1995, p. 10).

---

<sup>41</sup>Entrevista de Olímpio da Silva Matos, publicada na Revista “Proposta”, da FASE, 1987, in LOPES, 2011 (p.10).

Lopes<sup>42</sup>, em seu memorial de livre-docência, cita três experiências “fundantes” do início da relação entre movimentos de moradia e as assessorias técnicas: a urbanização da favela Recanto da Alegria, realizada pelo LabHab - Belas Artes; a tentativa de constituição de uma cooperativa habitacional em Vila Nova Cachoeirinha, na Zona Norte da Cidade; e a Associação de Construção Comunitária por Mutirão de São Bernardo, onde começou a se estabelecer a primeira iniciativa autônoma de assessoria técnica (LOPES, 2011).

Estes três movimentos, ambivalentes e convergentes, parecem fundantes de todo o processo que instauraria, naquele começo de década, uma paulatina aproximação entre Movimentos de Moradia e arquitetos, engenheiros e técnicos envolvidos na questão da moradia para os pobres (Lopes, 2011. p. 50).

Dentre experiências do LabHab na assessoria a associações de moradores para a realização de mutirões habitacionais, foram registradas por Lopes (2011) a urbanização das favelas Recanto da Alegria e do Jardim Oratório, e a construção de um conjunto de moradias no Grajaú, para a Associação Vila Arco-Íris, que integrava o movimento de moradia da Zona Sul.

A urbanização da favela “Recanto da Alegria”, Zona Sul de São Paulo foi uma assessoria realizada pelo LabHab/Belas Artes a partir da relação com o Movimento de Moradia do Campo Limpo. Uma das lideranças do movimento, Olímpio da Silva Matos, morava na favela e levou a equipe do LabHab ao local. O movimento conseguiu, em 1983, financiamento para a realização da urbanização e construção de 37 moradias. As obras foram realizadas em regime de mutirão, com participação dos moradores e da equipe do LabHab:

Atravessávamos nossos finais de semana nos mutirões do Recanto da Alegria, ombreando a abertura das valetas para a implantação das fundações das novas casas e do centro comunitário, acompanhando passo a passo cada uma das etapas de obra (LOPES, 2011).

Segundo Ronconi (1995), em relato das experiências que deram base para a formulação do programa Funaps Comunitário, a construção das 37 moradias foi feita “pelo preço de um apartamento”, revelando as vantagens da gestão dos recursos pelos próprios moradores. O novo desenho privilegiou as áreas comuns, valorizando espaços com maior qualidade de vida, algo que não acontecia nos projetos

---

<sup>42</sup>Ao apresentar essas experiências, João Marcos explicita seu interesse na “crônica do surgimento de uma aproximação qualificada entre técnicos do projeto e da obra a estes movimentos - e como se deu o diálogo entre arquitetos e sem-tetos” (LOPES, 2011), objetivo semelhante ao que colocamos para este capítulo da tese.



habitacionais governamentais (BONDUKI, 1986, apud RONCONI, 1995).

O LabHab assessorou também a construção de casas na Vila Arco-Íris, Grajaú. A gleba foi conquistada pelo movimento a partir do acampamento realizado em frente à Cohab em 1983 (LOPES, 2011). Nesse empreendimento, o movimento defendeu o processo de mutirão e a contratação de técnicos pelo movimento, modelo que depois seria utilizado no programa Funaps Comunitário. A obra foi realizada com um sistema construtivo diferenciado, a partir de painéis pré-fabricados feitos pelos mutirantes (RONCONI, 1995). Foram construídas 82 casas. A assessoria desse conjunto começou com o LabHab - Belas Artes e, depois de seu fechamento forçado, teve sequência com a assessoria do Laboratório de Habitação da UNICAMP.

O projeto Vila Nova Cachoeirinha, situada na Freguesia do Ó, Zona Norte de São Paulo foi “uma das experiências pioneiras de produção de moradias através de processos autogeridos de organização popular” (LOPES, 2011, p. 48). Inicialmente, o o engenheiro Guilherme Coelho, que assessorava as famílias, teve a intenção de constituir uma cooperativa habitacional. Guilherme tinha tido contato com a experiência uruguaia de Cooperativas de Vivienda por Ajuda Mútua em um simpósio promovido pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo, o IPT: “Simpósio Latino-Americano de Racionalização da Construção e sua Aplicação em Habitações de Interesse Social”. A partir desse contato, viajou àquele país e produziu um filme sobre essa forma de organização para a construção de casas populares. Guilherme passou a promover uma série de sessões do seu super-8, e numa delas, realizada em janeiro de 1982, participou um grupo de aproximadamente 800 famílias que moravam de aluguel e pleiteavam recursos do programa Pró-Morar<sup>43</sup> na Zona Norte. As famílias “assistiram o filme e entusiasmaram-se com a possibilidade de participar, efetivamente, de todo o processo de construção de suas casas” (LOPES, 2011, p. 60).

Inicia-se, então, uma tentativa de constituição de uma cooperativa com os moradores para realização participativa do projeto e da obra, que esbarra em várias dificuldades, inclusive limitações legais para esse tipo de entidade no Brasil. Na proposta constava também um projeto social, proposta inovadora para a época. No

---

<sup>43</sup> Programa do BNH, gerido pela prefeitura de São Paulo.

meio do processo de negociação para a criação da cooperativa e gestão dos recursos pelas famílias, Guilherme Coelho, principal entusiasta da proposta, morreu em um acidente. Dadas as dificuldades e pressões contra as inovações propostas, a iniciativa não teve continuidade. A Cohab assumiu a coordenação do empreendimento e a Secretaria da Família e do Bem Estar Social o projeto social, e “a gestão dos recursos acabaria fugindo das mãos dos futuros moradores e de sua assessoria técnica” (LOPES, 2011, p.62).

Lopes (2011) apresenta essas iniciativas, junto com a de São Bernardo do Campo, que será tratada a seguir, como concomitantes e convergentes. Nesse contexto, em algumas falas de lideranças da época e profissionais que se envolveram com as assessorias técnicas, as sessões de super-8 do Guilherme são destacadas como referência que estimulou a defesa dos mutirões autogestionários. Em outros depoimentos, a referência é minimizada, apontando que o mutirão já era uma prática com a qual o povo estava familiarizado. De qualquer modo, é mais uma experiência que se soma às proposições que vinham sendo gestadas pelos movimentos de moradia em conjunto com as nascentes assessorias técnicas.

O mutirão da Vila Comunitária em São Bernardo do Campo teve início em 1986, quando a Associação Comunitária de São Bernardo do Campo conseguiu um terreno, negociado através da Igreja Católica. A associação nasceu no movimento grevista, de retomada das lutas sindicais no município: “organizada a partir de um bem sucedido movimento de compras comunitárias, originado nos flancos do movimento grevista de 1978 a 1981” (LOPES, 2011, p. 49). Estabelecendo a prática da autogestão e provisão de benefícios para seus associados, organizou um sacolão, um restaurante popular, iniciativas de educação e formação profissional e a produção de moradia. Para a produção habitacional, foi constituída a Associação de Construção Comunitária por Mutirão de São Bernardo, “cujo primeiro e único empreendimento foi a Vila Comunitária” (LOPES, 2011, p. 49). A Vila Comunitária foi financiada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH<sup>44</sup>), e

---

<sup>44</sup> “A CDH é uma versão intermediária entre as configurações originais da empresa estadual encarregada pela provisão habitacional no estado de São Paulo. Criada como Caixa Estadual de Casas para o Povo – CECAP, em outubro de 1949, em 1975 transforma-se – em virtude de submissão ao Plano Nacional de Habitação Popular (PLANAHP) e para receber recursos do Fundo que sustentava o Plano – na CECAP – aproveitando a sigla, agora correspondendo a Companhia

assessorada pelo Setor de Habitação da Associação Comunitária: “é nesse momento que começa a se estabelecer, autônomo em relação a uma estrutura acadêmica ou estatal, um grupo de assessoria técnica que, mais adiante, constituiria o núcleo do CAAP<sup>45</sup>” (LOPES, 2011, p. 49). As casas foram construídas em regime de mutirão, mas os recursos não eram administrados diretamente pela associação. Ainda assim, as casas foram construídas com qualidade, com uma área de 70m<sup>2</sup>, e ao custo de 1/3 das construídas por empreiteiras na época (RONCONI, 1995).

O avanço das experiências de assessoria técnica foi concomitante e perpassado pela consolidação dos movimentos de luta por moradia. A trajetória do movimento nunca é linear, passando por momentos de maior coesão e ascensão, e momentos de dispersão e declínio, por fatores diversos. Lopes considera que o ápice da organização dos movimentos da Zona Sul de São Paulo ocorreu no “1o. Encontro dos Movimentos de Moradia - Cooperativismo, Ajuda-Mútua e Autogestão”, realizado em agosto de 1984 (LOPES, 2011, p. 48).

No encontro, estiveram presentes quase 100 representantes de organizações da Zona Sul, além de representantes de São Bernardo do Campo (Associação de Construção por Mutirão da Vila Comunitária, vinculada à Associação Comunitária de São Bernardo do Campo) e integrantes do LabHab - Belas Artes. O encontro iniciou-se com um momento de compartilhamento de histórias de luta, para depois passar para as formas de organização, relação com o poder público, com relação aos técnicos que prestavam assessoria ao movimento e articulação de “bandeiras de luta comuns” (LOPES, 2011):

Dessa forma, o estabelecimento da possibilidade de coesão do grupo parecia alinhar-se nessa espécie de construção de um personagem coletivo - o Movimento - que agregaria expectativas, compromissos, mazelas e desejos particulares em uma narrativa comum (LOPES, 2011, p. 88).

Em um momento de passagem, já na consolidação de assessorias técnicas a movimentos sociais de luta por moradia, e às vésperas da eleição da prefeitura do PT em São Paulo, a experiência da União da Juta é emblemática do avanço do

---

Estadual de Casas Populares. Mais adiante, assumiria outras denominações: CODESPAULO, CDH e, desde 1989, CDHU.” (LOPES, 2011, p. 49).

<sup>45</sup>A CAAP – Centro de Assessoria à Autogestão Popular foi uma das primeiras assessorias técnicas a atuar com a proposta de autogestão.

ideário do mutirão autogestionário. A partir desse caso, Barros e Miagusko (2016<sup>46</sup>) vão alinhar “são os elementos que nos permitem assinalar o mutirão autogestionário estudado como caso virtuoso em comparação a outras possibilidades de intervenção urbana na democratização do acesso à terra e na constituição de bairros periféricos”<sup>47</sup>.

A conquista da gleba da Fazenda da Juta, na Zona Leste de São Paulo, foi resultado de ocupações de terras realizadas pelo Movimento Sem-Teto Leste 1. Como visto acima, esse movimento se constituiu no contexto da retomada das lutas sindicais e articulação das associações de bairro e organizações de famílias em movimentos de luta política. O movimento realizou uma primeira ocupação da Fazenda da Juta em janeiro de 1988, violentamente desocupada. Um mês depois, a partir da avaliação dessa experiência, realizaram uma ocupação mais organizada no Jardim Colorado e forçaram uma negociação com o então governador Quéricia (PMDB), que prometeu a desapropriação da Fazenda da Juta para a construção de 450 unidades. Depois de dois anos sem avanços nas negociações, ocorreu uma nova ocupação, “muito bem organizada e feita num momento bastante oportuno: às vésperas da eleição estadual” (BARROS e MIAGUSKO, 2016, p. 41). Em menos de 24 horas, negociação com o Governo do Estado garantiu recursos para a realização da obra, com a contratação de assessoria técnica indicada pelo movimento.

O tempo para a seleção da demanda, elaboração do projeto e início da obra foi de mais de um ano. Os autores apontam esse tempo como importante para o processo de organização e consolidação do grupo, uma vez que eram famílias vindas de regiões diferentes da cidade, que ali naquela luta e conquista começavam uma história comum. A liberação do financiamento seguia atrasada, quando as famílias decidiram entrar na gleba, em 5 de junho de 1992, e começar a obra. A pressão garantiu a liberação da primeira parcela do financiamento.

Essa forma de contratação foi possível pelo amadurecimento da proposta pelos movimentos sociais e por um impulso dado através do programa Funaps

---

<sup>46</sup> Artigo “Mutirão União da Juta: do “fim do mundo” à padaria comunitária” apresentado inicialmente em 2000, no Seminário Internacional da Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, PUC-Camp.

<sup>47</sup> o artigo abre a coletânea “Usina: Entre o Projeto e o Canteiro”, publicada em 2016 na comemoração dos 25 anos da assessoria técnica.

Comunitário, promovido pela Prefeitura de São Paulo. As obras do mutirão São Francisco estavam sendo finalizadas e serviram de referência para o apoio vindo do Governo do Estado:

A finalização das obras do mutirão São Francisco (Setor 5, 105 famílias; Setor 1, 807 famílias) viabilizado pelo programa Funaps Comunitário consolidou a defesa da autogestão pelo Movimento de Moradia e deu visibilidade a esta proposta de gestão popular no âmbito habitacional, sustentando as negociações e a defesa frente ao governo estadual de um programa habitacional autogerido (BARROS e MIAGUSKO, 2016, p.42).

No mutirão da União da Juta, além da organização para a construção das casas, sempre estavam presentes a questão da formação e educação populares, que perpassavam questões de organização do trabalho, das tarefas em grupo, e também de transformação daquele espaço, visto inicialmente como um vazio, em um bairro. Os moradores passavam a se reconhecer como um coletivo e a enfrentar as dificuldades de ocupação do território, de relação com os vizinhos e de resolução de problemas comuns - como a necessidade de uma creche e a possibilidade de incorporação de atividades de geração de emprego e renda, através de processos de decisão coletivos. Foram construídos laços comuns entre as famílias, que tendiam a associar a conquista da casa própria ao estabelecimento de novas formas de convívio e organização comunitária<sup>48</sup> (BARROS e MIAGUSKO, 2016).

Com relação às especificidades do mutirão autogestionário, Barros e Miagusko (2016) colocam inicialmente a importância de diferenciá-lo de formas passadas de mutirão e ajuda mútua. O mutirão tradicional na cidade, que vem inclusive de práticas populares tradicionais no mundo rural e estão presentes nas favelas, na autoconstrução e em loteamentos populares em geral, teria como característica a exploração do sobretrabalho (como apresentado na obra de Sérgio Ferro). O trabalho nos finais de semana para a construção da casa própria e obras de infraestrutura para garantir a habitabilidade mínima nos loteamentos periféricos, seriam a alternativa para a incapacidade do trabalhador em adquirir, com seus baixos salários, a moradia digna. Cada modalidade de mutirão deve ser

---

<sup>48</sup>No artigo, os autores apresentam a experiência da creche comunitária e da padaria comunitária, as relações travadas com ocupações vizinhas desorganizadas (típicas da periferia urbana) e os conflitos surgidos nesse processo (BARROS e MIAGUSKO, 2016). Trata-se de uma visão do momento em que essas experiências se realizavam e se buscava afirmar o mutirão autogestionário como solução possível para a provisão habitacional para populações organizadas. Essa visão vai ser problematizada, inclusive pelos próprios autores em momentos seguintes, mas não cabe no escopo dessa tese entrar nesse debate. Apresenta-se essa visão situada em seu momento histórico.

compreendida em seu momento histórico e de organização política.

O mutirão autogestionário só pode ser compreendido, para os autores, no contexto dos movimentos sociais urbanos, novos sujeitos políticos que estabelecem uma nova relação com o Estado. A autogestão não pode ser vista à parte, pois se diferencia de outras formas de ajuda mútua, que tem como única finalidade a redução do custo da habitação pela superexploração do trabalhador, ou mesmo de clientelismos políticos. A gestão dos recursos públicos, a participação na elaboração do projeto e a autonomia na gestão da obra integrariam um processo de constituição e emancipação política. A assessoria, nesse contexto, elabora junto com o movimento “não por ele e nem com ele” (BARROS e MIAGUSKO, 2016). Retomaremos o debate sobre a autogestão, e sua inserção em um projeto político de emancipação popular no capítulo 06.

### **2.3 Experiências Pioneiras de Assessoria Técnica Popular**

O momento de rearticulação das lutas populares nos anos 1970 foi também, e não por acaso, o momento de emergência de ricas experiências de assessoria técnica popular. Foi um momento caracterizado como de encontros e sinergia entre arquitetos (militantes), militantes políticos (arquitetos ou não), organizações populares, movimentos que se refazem autônomos (como o movimento sindical), entidades comprometidas com organizações populares (como a parte da Igreja Católica comprometida com a Teologia da Libertação) e outras citadas ao longo do texto.

O histórico das lutas populares, suas articulações e alianças, é também um histórico marcado pela repressão e criminalização, por perseguições e desqualificação de lutas contestatórias, por desmobilizações e pressões pela fragmentação. É um histórico de construção de caminhos de luta política, em meio a barreiras impostas como forma de dominação e perpetuação dos poderes constituídos. Fazem parte dessas barreiras relações políticas estabelecidas na produção e reprodução do espaço urbano: paternalismos, clientelismos e trocas de favores.

Organizações populares rompendo essas barreiras se aliam a assessorias populares e criam novos espaços de ação política. Populações urbanas

reivindicando melhorias em suas condições de vida se afirmam como sujeitos de direitos, rompendo com as barreiras que lhes são impostas, e se aliam a militantes em busca de um caminho para a transformação social.

No Rio de Janeiro, a experiência de assessoria técnica foi localizada e não teve continuidade. Em São Paulo, a constituição das assessorias técnicas acontece concomitantemente e perpassada pela consolidação dos movimentos de luta por moradia, com múltiplos desdobramentos. Não deixam de estar presentes tensões e ambiguidades, mas abre-se um novo horizonte de ação. Ações localizadas adquirem um sentido maior e, no contexto de rearticulação das lutas urbanas, se inscrevem em uma perspectiva de transformação social. Seus sentidos e limitações serão lidos, interpretados e reinterpretados nos momentos seguintes. Este trabalho volta-se, nos capítulos seguintes, às questões que emergem dessas relações e à produção acadêmica em torno de um de seus desdobramentos específicos – os planejamentos alternativos em contexto de conflitos sociais urbanos.

### **3 O MOVIMENTO PELA REFORMA URBANA E O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO**

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana, nascido no contexto histórico da Constituinte em 1987-1988, adotou em sua plataforma uma proposta de planejamento urbano que passou a ser uma de suas principais bandeiras para a realização da chamada *gestão democrática das cidades*.

O movimento se apresentava como desdobramento dos movimentos sociais urbanos de fins da década de 1970, e no final dos anos 1980, se constituiu enquanto movimento nacional. Naquele momento, a luta pelo fim da ditadura era um ponto de unificação de movimentos sociais e militantes, em escala nacional. A abertura dada pela Constituinte para a apresentação de emendas populares se tornou o mote para a unificação de pautas locais e setoriais, que vinham sendo elaboradas por associações e organizações locais, entidades profissionais, entidades de classe, setores da igreja católica e movimentos populares, em um projeto de política urbana nacional.

A leitura desse processo é delicada, em virtude de suas ambiguidades: por um lado, lideranças e acadêmicos que integraram o Movimento pela Reforma Urbana exaltam esse momento como a passagem de lutas locais para uma unificação e ampliação do debate para a escala nacional, o que levará a importantes conquistas; de outro lado, são fartas as críticas à institucionalização da luta política e possíveis derrotas decorrentes das mudanças de rumo do movimento nos anos 1990.

Nesse capítulo, apresenta-se uma leitura histórica do Movimento pela Reforma Urbana, com o objetivo de contextualizar como se constituiu no Brasil a proposta de planejamento participativo e de caracterizar como essa proposta se inseriu em um projeto de transformação das cidades brasileiras a partir da criação de novos espaços políticos para a democratização do Estado.

O planejamento participativo nasceu de um movimento social organizado, que passou a dirigir suas lutas para a aprovação de mudanças jurídico-institucionais no Estado brasileiro e nos governos locais e, nesse sentido, obteve importantes êxitos. Na leitura de diversos autores (ver CARDOSO, 1997; FARIA, 2012), tornou-se



hegemônico nesse momento de redemocratização e aprovação de novos marcos legais para o planejamento e gestão das cidades. Nesse sentido, faz-se necessária compreensão de como esse projeto foi elaborado e disseminado.

Nesta direção, esse debate deve ser travado juntamente com o exame da mudança que se observa na literatura acadêmica sobre as lutas sociais urbanas no Brasil. Se, até o início dos anos 1980, a literatura centrava-se nos movimentos sociais urbanos e no seu potencial transformador, no momento seguinte passa-se a um balanço dessas lutas, consideradas uma “experiência passada”. Já em meados dos anos 1980, os mesmos autores que exaltavam esses movimentos, registravam um arrefecimento das lutas populares urbanas e a não realização das expectativas criadas (GOHN, 1985; SADER, 1988; KOWARICK, 2002; entre outros).

O debate acadêmico voltou-se então para a análise da organização da sociedade civil no Brasil e seu papel na constituição de uma esfera pública e, a partir dela, do alargamento da noção de cidadania - elementos apresentados como fundamentais para a construção de um Estado democrático. Neste capítulo, revê-se a contribuição de autores cuja produção acadêmica sustentou o que pode ser identificado como o “*ideário da reforma urbana*”, que inspirou a orientação jurídico-institucional dominante no Movimento pela Reforma Urbana nos anos 1990 e início da década de 2000. Por fim, expõe-se uma reflexão crítica acerca dessa trajetória e sua herança, à busca de uma compreensão de seu esgotamento.

### **3.1 Origens do Movimento pela Reforma Urbana**

A origem do Movimento pela Reforma Urbana está relacionada com os novos movimentos sociais urbanos, que emergem nas grandes cidades brasileiras a partir de meados da década de 1970. Sua formalização enquanto movimento nacional é datada de 1987, ano em que se instaurou a Assembleia Nacional Constituinte e se abriu a possibilidade de apresentação de emendas populares. O movimento representava a unificação de lutas locais e setoriais em torno da proposição de um projeto único para o capítulo de Política Urbana na nova Constituição Federal, que passou a ser designado como projeto da *Reforma Urbana*. A proposta de uma reforma urbana apareceu pela primeira vez nos anos 1960, elaborada por um grupo de profissionais, acadêmicos e partidos de esquerda que se articulavam em torno da construção de um projeto para o país:

A busca das origens desse movimento pode nos levar ao início dos anos 1960, quando o Brasil viveu um momento político único como nação, em consonância com a dinâmica social que podia ser observada na América Latina. Como resposta ao acirramento das contradições pelas quais passava o capitalismo nos anos de 1960, o governo de João Goulart formulou as propostas de 'Reformas de Base' visando o apoio dos setores populares, partidos de esquerda, camponeses, operários, servidores públicos e intelectuais. Estes, por sua vez, estavam mobilizados em torno da elaboração de propostas, que afirmavam a soberania do país e o protagonismo da sociedade rumo a uma mudança social (MARICATO, 2011, p. 137).

Um marco na construção dessa pauta política foi a realização de encontros promovidos pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB): em julho de 1963, o "Seminário de Habitação e Reforma Urbana", em Petrópolis, e em agosto de 1963, na sede do IAB de São Paulo. O encontro de Petrópolis abordou as seguintes temáticas:

- a situação habitacional do País: exposição e análise das condições;
- a habitação e o aglomerado humano;
- a reforma urbana: medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação;
- a execução dos programas de planejamento urbano e de habitação (BONDUKI e KOURY, 2007).

A reforma fundiária, a exemplo do projeto para a reforma agrária, estava no centro da proposta da reforma urbana. Nesse momento, a formulação de um projeto para as cidades se dá no campo intelectual, sem contar com base social (MARICATO, 2011). O golpe contra o governo de João Goulart e a instauração do Regime Militar, em 1964, representou uma ruptura nessa construção política, que somente seria retomada dez anos depois<sup>49</sup> (MARICATO, 2011, p. 136-138).

No final da década de 1970, a pauta da reforma urbana foi retomada como forma de unificação das lutas urbanas, que se tornavam expressivas naquele momento. Caracterizadas como espontâneas, autônomas e com caráter reivindicatório, manifestações nascidas principalmente nas periferias e favelas eram lidas como iniciativas localizadas, carentes de uma construção política mais consistente para realizarem seu potencial contestatório e transformador<sup>50</sup>.

Com essa perspectiva, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) organizou um

---

<sup>49</sup> O Regime Militar criou programas voltados para a habitação, saneamento, transportes e urbanismo, a partir de um aparato centralizado e tecnocrático, deixando intocada a estrutura fundiária urbana (MARICATO, 2011, p. 138).

<sup>50</sup> Ver capítulo 2, sobre os movimentos por transportes e regularização fundiária em São Paulo, por exemplo.

encontro, ainda no final da década de 1970, no Rio de Janeiro. A partir de sua experiência com a assessoria à luta dos trabalhadores no campo, dentro do ideário da Reforma Agrária, a CPT propôs a constituição de uma entidade que assessorasse os movimentos urbanos:

O Movimento pela Reforma Urbana surgiu a partir de iniciativas de setores da igreja católica, como a CPT Comissão Pastoral da Terra, com a intenção de unificar as numerosas lutas urbanas pontuais que emergiram nas grandes cidades, em todo país, a partir de meados dos anos 70 (MARICATO, 1996<sup>51</sup>, p. 310).

Resultado dessa iniciativa, um grupo de profissionais, principalmente arquitetos e urbanistas, criou a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), no início dos anos 1980. A entidade tinha como objetivo dar assessoria aos movimentos existentes e auxiliar *“a elaboração de uma plataforma que reunisse as principais demandas dos movimentos urbanos e contribuísse assim para sua unificação”* (MARICATO, 2015, p. 11). Foram realizados uma série de encontros com esse objetivo, em Petrópolis e Goiânia *“com expressiva participação de lideranças populares. Essa foi sem dúvida a raiz do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, palavra de ordem já incorporada nos encontros da ANSUR, nesse período”* (MARICATO, 1996, p. 311).

Maricato destaca a mobilização popular que acontecia em São Paulo nos anos que antecederam a criação do movimento, mencionando que *“a luta pela regularização fundiária chegou a reunir 5 mil pessoas em protesto diante da sede da Prefeitura de São Paulo em 1979, ainda durante o Regime Militar”* (MARICATO, 1997, apud MARICATO, 2011, p. 139). Ressalta ainda a grande presença de lideranças populares nos seminários organizados pela Comissão Pastoral da Terra e a relação da ANSUR com as associações de bairro, através de iniciativas de assessoria técnica.

O movimento nacional se constituiu, porém, de fato, no processo de elaboração da Constituição Federal. A instauração da Assembleia Nacional Constituinte pelo Congresso Nacional em 1987, como parte do processo de transição lenta, gradual e segura conduzido pelo regime militar, abriu espaço para uma mobilização nacional daqueles que estavam engajados nas lutas sociais

---

<sup>51</sup>A edição consultada do artigo é de 2015, mas a publicação original é de 1996. A edição de 2015 é a versão digital sem alteração da edição de 1996. Optamos por citar como 1996 para manter a referência da data em que o texto foi elaborado.

urbanas. Segundo Cardoso (1997, p. 88), esse foi “o grande catalisador do Movimento Nacional pela Reforma Urbana”:

O movimento começa no Rio de Janeiro, onde um grupo de entidades - entre outras, ANSUR (Associação Nacional do Solo Urbano), IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil), IPPUR (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional), SARJ (Sindicato de Arquitetos no Rio de Janeiro), FAMERJ (Federação de Associações de Moradores do Rio de Janeiro), SENGE (Sindicato de Engenheiros do Rio de Janeiro) - elabora o núcleo da proposta, que antes mesmo de ser concluída vai aglutinando forças, principalmente em São Paulo, e incorpora então os setores do movimento popular que lutavam por terra e moradia (CARDOSO, 1997, p. 88).

A constituição do Movimento pela Reforma Urbana, para Cardoso (1997), representou uma transição nas lutas sociais urbanas no Brasil, passagem dos *movimentos sociais urbanos* para a elaboração de lutas na esfera institucional, com sentido de democratização do Estado e ampliação do sentido de cidadania.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana se apresentou então como convergência das lutas sociais urbanas, consolidação de pautas dos movimentos sociais urbanos, que durante o processo da constituinte ganharia uma nova dimensão. Para situar melhor essa passagem, cabe revisar o que foi denominado de “balanço crítico”<sup>52</sup> dos novos movimentos sociais urbanos e do subsequente predomínio de uma literatura sociológica tematizando a sociedade civil, inserida em um processo de “aprofundamento democrático”<sup>53</sup>, cujo referencial esteve fortemente presente no discurso do movimento pela reforma urbana.

### **3.2 Balanço crítico dos novos movimentos sociais urbanos e a organização da sociedade civil**

Os novos movimentos sociais urbanos foram lidos, na passagem dos anos 1970 para os anos 1980, como uma força social e política de base popular, capaz de impulsionar transformações sociais no país. Suas práticas autônomas e contestatórias teriam o potencial de abalar a ordem vigente. Essa nova forma de organização popular abria um novo campo de pensamento teórico, que buscava avaliar quais as perspectivas de transformação social colocadas por esse

---

<sup>52</sup> Gurza Lavalle (2003) se refere a balanços realizados sobre a produção acadêmica que depositava altas expectativas nos movimentos sociais urbanos no Brasil, que antecederam seu “abandono” na passagem para os anos 1990.

<sup>53</sup> Termo utilizado por Avritzer (2012) para designar as novas relações que se estabelecem entre Estado e sociedade civil no Brasil, pós abertura democrática de 1985.

movimento, entendido como um novo e autônomo sujeito político (MOISÉS, 1979; KOWARICK, 1979; GOHN, 1985; SADER, 1988).

Embora possam ser apontadas divergências entre as leituras dos autores do campo dos movimentos sociais urbanos no Brasil, podem ser identificados dois momentos da análise: um primeiro momento, de caracterização e inserção de suas práticas em teorias dos movimentos sociais urbanos com forte influência de sociólogos marxistas de matriz europeia, onde são apontados os elementos que indicam seu potencial transformador; e, em um momento seguinte, a predominância de análises que traziam à tona as limitações desses movimentos, calcadas na constatação de que não haviam realizado as expectativas criadas<sup>54</sup>.

As lutas sociais no Brasil na segunda metade da década de 1970 foram, então, registradas como momento de confluências: de um novo sindicalismo, caracterizado como autônomo em relação ao Estado e às entidades patronais; da ampliação das manifestações contra a ditadura militar e pela redemocratização do país; da eclosão de protestos nas grandes cidades, principalmente relacionados à precariedade dos transportes urbanos; e de organização de movimentos de periferia e favelas por melhores condições de vida. Integravam esses movimentos profissionais de esquerda, que buscavam reformular suas práticas de luta política, no bojo das emergentes lutas populares. A produção teórica sobre esses movimentos não se dava de forma isolada, uma vez que era levada a cabo por acadêmicos também comprometidos com a luta política<sup>55</sup>.

Essa produção tinha como marca uma forte influência do campo estruturalista marxista francês. As mobilizações sociais de fins da década de 1960, contudo, levaram a um deslocamento das abordagens tradicionais marxistas, que buscavam nas relações de classe - principalmente no movimento operário - os sujeitos políticos para a realização da transformação social em favor dos novos movimentos por direitos civis, movimentos identitários, estudantil, urbano, entre outros. No Brasil, Gohn relata que, em 1977, a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação

---

<sup>54</sup> Esses dois momentos são apresentados no capítulo 2 “Transformações Sociais na Periferia: Movimentos Sociais Urbanos”, da dissertação de mestrado “Periferia: conceitos, práticas e discursos. Práticas sociais e processos urbanos na metrópole de São Paulo” (TANAKA, 2006).

<sup>55</sup> Kowarick (2002) denomina como “análises críticas e engajadas” essa produção que busca, na ação dos agentes sociais nas classes sociais no Brasil, perspectivas transformadoras.

em Ciências Sociais (ANPOCS) constituiu um grupo de trabalho específico sobre movimentos sociais, que reuniu o que havia de mais relevante no debate e produção intelectuais no Brasil. Criado por José Álvaro Moisés, e posteriormente denominado GT Lutas Urbanas, contou com contribuições de:

IlseScherer-Warren, LuisAntonio Machado, LiciaValladares, Ana Clara Torres Ribeiro, Irllys Alencar Firmo Barreira, Pedro Jacobi, Paulo Krischke, Maria da Glória Gohn, Inaiá Carvalho, Ana Maria Doimo, Edison Nunes, Carlos Nelson dos Santos, Evelina Dagnino e muitos outros (GOHN, 2014, p. 86).

Segundo a autora, houve forte influência sobre esse campo do paradigma europeu dos *novos movimentos sociais*, “tendo Alberto Meluci, Alain Touraine, Manuel Castells e Claus Offe como principais referenciais teóricos, além de Gramsci e suas formulações sobre a sociedade civil” (GOHN, 2014, p. 84). Pedro Jacobi (1987) e Cardoso (1997) apontam a forte influência de Castells<sup>56</sup>, que, junto com Lojkine, enfatizavam o potencial transformador das lutas urbanas a partir do antagonismo criado entre forças populares e o Estado. Se o Estado do bem-estar social assumira no discurso a garantia de direitos sociais, não teria criado os meios reais para atendê-los, dado seu papel no atendimento das necessidades gerais da produção, no contexto do capitalismo monopolista avançado. Ao reivindicar tais direitos, movimentos sociais urbanos levariam ao acirramento das contradições sociais, que se dariam, para Castells, no campo da reprodução da força de trabalho, em que a produção do espaço urbano ocuparia posição central<sup>57</sup>. Os novos movimentos sociais urbanos teriam como pauta a cobrança por infraestrutura e serviços urbanos - meios de consumo coletivo - que caberia ao Estado atender. Ao estabelecer sua luta por direitos legítimos, estariam abrindo um espaço para contestação da própria ordem social. Essa abordagem teria tido forte influência na obra de Moisés (1982), Jacobi (1980), Machado da Silva e Ribeiro, (1985), e

<sup>56</sup>Dentre as primeiras contribuições sobre os movimentos sociais urbanos na América Latina estão o estudo de Castells sobre os “Movimientos de Pobladores”, realizado em conjunto com pesquisadores do CIDU, no Chile, e de Etienne Henri sobre as barriadas de Lima (JACOBI, 1987). A obra clássica de Manuel Castells, “A Questão Urbana” (1983), se tornará também leitura obrigatória para esse campo.

<sup>57</sup>Essa produção sobre os movimentos sociais urbanos integra um campo maior de pesquisa dos estudos urbanos, também com forte influência no Brasil. Sobre a influência de pesquisadores franceses no urbanismo brasileiro, Maricato menciona estudos de Topalov (1973) sobre a promoção imobiliária, Lojkine (1977) e sua teoria da urbanização capitalista, Lipietz (1974) sobre a renda imobiliária, Preteceille (1973) e Coing (1966) sobre grandes conjuntos habitacionais. Maricato cita também a influência da Bartlett International Summer School (Biss), que reunia pesquisadores marxistas de diferentes países da Europa em torno do tema da produção do ambiente construído (MARICATO, 2011, p. 122).

Kowarick (1987, apud JACOBI, 1987, p. 20).

Constatada a influência da literatura dos marxistas europeus (principalmente), é reconhecida a originalidade da produção acadêmica sobre os movimentos sociais na América Latina, com destaque para as contribuições brasileiras, dentro de uma produção crítica maior sobre as especificidades do capitalismo periférico:

Os estudos baseados nas teorias marxistas destacaram as categorias: hegemonia, contradições urbanas e lutas sociais. Os estudos que aplicaram o paradigma dos novos movimentos sociais, as categorias da autonomia e da identidade foram os maiores destaques. Mas houve certa releitura daquelas teorias para a realidade nacional, resultando também na criação de outras categorias de análise, tais como: novos sujeitos históricos, campo de força popular, cidadania coletiva, espoliação urbana, exclusão social, descentralização, espontaneidade, redes de solidariedade, terceiro setor, esfera pública e privada, etc. (GOHN, 2014, p. 85).

Como proposição geral adotada pelo conjunto de autores analisados, os movimentos sociais urbanos seriam capazes de revelar, ou exacerbar, as contradições da sociedade, conforme proposto pelos marxistas estruturalistas. Mas para além disso, no Brasil, tais movimentos foram uma rica base empírica sobre a qual se produziram contribuições específicas, abordando como as novas práticas e espaços políticos: suas pautas e articulações, a quem se dirigiam, conflitos e contradições criados/potencializados e que o alcance de suas lutas.

Para Moisés (1979) e Gohn (1985), o potencial transformador dos movimentos sociais, estaria em sua capacidade de realizar uma ação política com legitimidade social alimentada pelas reivindicações pelo atendimento coletivo das necessidades sociais. Essa ação estaria assentada em sua capacidade organizativa, baseada em novas práticas coletivas, de onde se produziria uma identidade popular. A perspectiva de direitos tornaria possível romper com a lógica clientelista, que no Brasil desde sempre estruturava as relações entre Estado<sup>58</sup> e organizações populares. Para Gohn (1985), as lutas nos bairros se revelariam como lutas mais abrangentes, pela cidadania e democratização da sociedade, e pressionariam pela necessidade de um novo projeto social. Na visão de Moisés, os movimentos sociais urbanos seriam uma “uma nova força social e política na vida da cidade” (MOISÉS, 1979, p. 14).

---

<sup>58</sup>Sobre as relações entre o Estado e as demandas populares, os autores se referem também às especificidades do que denominam como ideologia do Estado de Bem-Estar no Brasil, considerando sua dimensão populista.

Os dois autores já colocavam, porém, a ressalva de que os movimentos sociais em si não seriam agentes de uma transformação social, mas dependeriam de sua capacidade de articulação com outras forças políticas - principalmente, para Gohn, os partidos políticos (GOHN, 1985, p. 15).

Kowarick (1979) e Sader (1988) discordavam dessa abordagem e afirmavam que as lutas urbanas não poderiam ser dissociadas das relações de produção em si, que ainda ocupariam lugar central.

Em estudo que se tornou referência sobre a formação dos movimentos sociais urbanos, Sader (1988) se referia a uma “*nova configuração de classe*”, dada pela identidade construída nos espaços públicos criados nas periferias. O autor destacava a importância de se reconhecer a condição de classe comum aos moradores da periferia. Embora sua inserção de fato na estrutura produtiva seja heterogênea e, em muitos casos, precária, haveria elementos para a elaboração de uma identidade baseada na noção de *trabalhador urbano*<sup>59</sup>. As experiências comuns, a vivência e as carências sofridas por moradores da periferia, independentemente de sua inserção efetiva na estrutura produtiva, criavam as condições necessárias e suficientes para a elaboração de significados coletivos, para “reinterpretações da realidade a partir da semântica dos dominados” e para a conformação desta identidade de classe que permite entendê-los como “sujeito coletivo político” (SADER, 1988, p. 311). Através de suas práticas, esse novos sujeitos confeririam um novo sentido à política:

Apontaram no sentido de uma política constituída a partir das questões da vida cotidiana. Apontaram para uma nova concepção política, a partir da intervenção direta dos interessados. Colocaram a reivindicação da democracia referida às esferas da vida social, em que a população trabalhadora está diretamente implicada: nas fábricas, nos sindicatos, nos serviços públicos e nas administrações nos bairros (SADER, 1988, p. 313).

Nascido na periferia, o movimento seria capaz de evidenciar e legitimar as lutas populares e promover um alargamento da política na sociedade, com o reconhecimento da classe popular como sujeito de direitos sociais e políticos. Instáveis, intermitentes e mutáveis, com momentos de maior e de menor organização e mobilização, e apesar destas fragilidades, as lutas populares

---

<sup>59</sup>Para Sader, a referência do trabalho na fábrica está presente na produção de uma identidade coletiva, é elemento central na matriz discursiva que a constitui, através da noção de *trabalhador urbano* como sujeito de direitos (SADER, 1988, p. 37-60).



apontavam no sentido da transformação social, ao carregar consigo a “*promessa de uma radical renovação política*” (SADER, 1988, p. 313).

Para Kowarick (2002), os movimentos sociais urbanos seriam parcelas ativas das classes trabalhadoras, capazes de impulsionar mudanças na sociedade como um todo a partir de suas reivindicações por melhorias nas suas condições de vida:

A pressão sobre as instâncias governamentais para obter serviços de consumo coletivo nada mais é do que uma forma de luta, que mobiliza o trabalhador enquanto morador espoliado em aspectos essenciais à sua reprodução. (...) mas é no âmbito das relações de trabalho que as lutas ocorrem de maneira mais vigorosa. [se referindo aos movimentos grevistas e assembleias metalúrgicas] (KOWARICK, 1979, p. 194).

A noção de *espoliação urbana*, proposta pelo autor, integraria os dois processos concomitantes de dilapidação da força de trabalho: a superexploração no trabalho nas fábricas e sua conseqüente condição de pauperização e as péssimas condições de habitação e consumo coletivo do espaço urbano, como base da industrialização-urbanização brasileira (KOWARICK, 1979, p. 59). As lutas sociais urbanas desse momento, para Kowarick, representariam um “momento de fusão”, em que as experiências cotidianas da vida na cidade conformam lutas que se somam às lutas no âmbito do trabalho (KOWARICK, 2000, p. 77).

Para Kowarick (1979, p. 24), a questão central estaria na distribuição da riqueza social concentrada no Estado - a ação do Estado estaria em disputa e o maior equilíbrio na distribuição de seus recursos dependeria da capacidade de mobilização e defesa dos interesses de classe. Estariam também em disputa o controle político do Estado e sua democratização, através da imposição pelos grupos sociais de novos canais coletivos de representação e participação. A luta pela democratização, por sua vez, representaria também uma disputa pelos benefícios econômicos e sociais do desenvolvimento econômico. Os movimentos sociais urbanos, considerando sua condição de inserção na sociedade e nas estruturas produtivas, e dado o caráter de suas lutas, pressionariam por transformações sociais, cuja concretização dependeria da sua capacidade de atingir canais “vigorosos e autônomos” de reivindicação (KOWARICK, 1979, p. 73).

As transformações projetadas a partir das lutas sociais urbanas não teriam se realizado e, já no início dos 1980, começaram a surgir “balanços críticos”. Constatava-se uma piora nas condições de vida, o aumento do desemprego e da crise social, associados à crise econômica vivida pelo país, acompanhada pela

retração das mobilizações sociais. Em algumas análises, verifica-se um rebaixamento das expectativas e em outras aponta-se para a necessidade de uma leitura histórica, considerando avanços reais observados em seu contexto.

Para Moisés (1982), os movimentos sociais urbanos não teriam sido capazes de se articular com outras forças políticas para impulsionar um novo projeto político. Para Gohn (1985), apesar de terem tido impacto na sociedade em todos os seus níveis, de terem conseguido inserir suas reivindicações em uma agenda política de esquerda e de terem despertado os partidos políticos para necessidade de maior vinculação com uma base popular, os movimentos sociais alcançaram mudanças muito limitadas, desde uma perspectiva reformista.

Seriam conquistas pontuais, os chamados programas “comunitários” ou “participativos” promovidos pelo Estado, de cima para baixo, sem promover profundas transformações sociais. Ao atender parcialmente reivindicações da população, o Estado estaria ainda contribuindo para a fragmentação e desmobilização dos movimentos sociais, dentro de uma lógica custo-benefício e não de ampliação de direitos. Essa teria sido uma solução reformista, que acabara por contribuir para mascarar o conflito de classes (GOHN, 1985).

Outro efeito perverso seria a apropriação da participação popular no discurso liberal e nos discursos oficiais do Estado. O discurso liberal assumiu a necessidade de uma maior distribuição de renda, diluindo a idéia de conflito, e da promoção de políticas institucionais vindas de cima, voltadas para o atendimento parcial das demandas sociais (dada a incapacidade de atender a todas), visando principalmente minimizar tensões sociais. Nessa lógica, as carências seriam apresentadas como simplesmente diferenças temporais de acessibilidade aos benefícios urbanos (GOHN, 1985, p. 42, 250), o que seria uma saída ‘reacionária’ para os conflitos gerados pelos movimentos. Novos canais de participação viriam repor a ordem social, com a anulação das práticas autônomas e inovadoras dos movimentos sociais<sup>60</sup>. Além disso, o Estado estaria também anulando iniciativas sociais participativas reais, ao manter práticas institucionais como cooptação e clientelismo na relação com lideranças populares (GOHN, 1985, p. 85-90).

---

<sup>60</sup>O Estado é visto pela autora como permeado por contradições, podendo ser um espaço de disputa. Mas na sua visão foram dominantes as forças de manutenção da ordem social estabelecida (GOHN, 1985).

Sader constata que, a partir de meados da década de 1980, os movimentos sociais urbanos já não apresentavam a mesma força política: “projetados para enfrentamentos decisivos quando ainda mal se haviam constituído como sujeitos políticos”, em face às rápidas mudanças sociais desta década (abertura democrática, reorganização político-partidária, novas alianças políticas), os movimentos teriam revelado “imaturidade enquanto alternativas de poder no plano da representação política” (SADER, 1988, p. 313). A expectativa de ampla transformação social não se realizou, mas os movimentos sociais urbanos, afirma Sader (1988), trouxeram as lutas populares para a vida pública e alargaram as fronteiras da política, dos partidos políticos (que incorporam as lutas populares em sua dinâmica, com as novas contradições que implicam nas estruturas partidárias) e da democracia no Brasil.

Para Jacobi, teria havido uma tendência a superestimar a ruptura que os movimentos sociais urbanos poderiam gerar no Brasil, em função da influência das análises da emergência dos novos movimentos nos países capitalistas avançados (JACOBI, 1987, p. 27):

[A] produção brasileira privilegia o aspecto ‘novo’ destas manifestações, principalmente o caráter assumido pelas novas práticas de reivindicação, participação e auto-organização das classes populares, além dos estudos sobre associativismo popular, como uma das possíveis manifestações de movimentos coletivos (JACOBI, 1987, p. 21).

O autor aponta para um super-dimensionamento das práticas inovadoras, reduzindo seu escopo analítico. Essa literatura não considerava a progressiva democratização das relações sociais em curso e a possível institucionalização de tais práticas no plano político (BOSCHI, 1983, apud JACOBI, 1987)<sup>61</sup>. Na mesma linha, Cardoso (1983, apud JACOBI, 1987)<sup>62</sup> propunha que essa perspectiva olhava os movimentos e suas práticas de forma unilateral, sem se debruçar sobre as relações com o Estado, suas ações, formas de controle e respostas (JACOBI, 1987). Machado da Silva e Ribeiro (1985<sup>63</sup>, apud JACOBI, 1987) criticavam a contraposição simplista entre movimento social e sistema político, segundo a qual o Estado era

---

<sup>61</sup>BOSCHI, Renato. *Movimentos Sociais e Institucionalização de uma Ordem*. Nova Friburgo: julho de 1983.

<sup>62</sup>CARDOSO, Ruth. *Movimentos Sociais Urbanos: um Balanço Crítico*. In ALMEIDA, M.H., SORJ, B. (orgs.), *Sociedade e Política no Brasil Pós-1964*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

<sup>63</sup>MACHADO DA SILVA, L. A., RIBEIRO, Ana Clara T. *Paradigma e Movimento Social: Por Onde Vão Nossas Ideias*. Ciências Sociais Hoje, 1980.

caracterizado como “figura monolítica e relativamente opaca”. Esse conjunto de autores apontava para a necessidade de se considerar as transformações pelas quais o Estado estava passando no sentido de “absorver a maioria das demandas populares” (JACOBI e NUNES, 1983<sup>64</sup>; BOSCHI, 1983, apud JACOBI, 1987, p. 25).

Jacobi (1987) levantava três aspectos cruciais, que, em sua opinião, estariam pouco presentes nas abordagens dos movimentos sociais: “a relação entre os movimentos e a estrutura partidária, o papel dos agentes externos e a formação de identidades culturais e políticas” (JACOBI, 1987, p. 25). Em suas negociações, os movimentos sociais estariam estabelecendo relações políticas ambíguas com o Estado e com as novas representações políticas de oposição. A criação do Partido dos Trabalhadores, que apresentaria “uma concepção de cultura política muito próxima a de diversos movimentos sociais” e a ascensão da oposição ao poder em diversos estados “tem representado uma desmobilização de muitos movimentos, provavelmente em virtude de uma superposição de interesses ou, mais especificamente, um fortalecimento da posição institucional”. (JACOBI e NUNES, 1983, apud JACOBI 1987). Essa relação colocaria em pauta novos desafios e disjuntivas: autonomia versus eficiência política, cooptação versus esvaziamento.

Esses textos de análises sinalizam a inauguração de um novo campo em que ressaltam as relações entre movimentos sociais, as novas organizações da sociedade civil e o Estado, no contexto de abertura política. Alguns começam a questionar o paradigma centrado na polarização e destacam a diversidade dos movimentos, o papel dos apoios externos e seus diferentes modos de atuar, trazendo à tona os limites e potencialidades face a conjunturas políticas específicas de tensão entre a inovação e a institucionalização (JACOBI, 1987). Haveria, assim, o deslocamento crescente das análises para o aspecto político-institucional dos movimentos, que “*chamam atenção para as transformações decorrentes da reordenação institucional no processo de redemocratização*” (JACOBI, 1987, p. 27).

Antes de entrar nesse debate, vale ainda retomar outras duas linhas de análises sobre os resultados produzidos pelos movimentos sociais. Em uma delas, em que se destacou Kowarick (2002), avaliava-se o quadro geral das condições de

---

<sup>64</sup>JACOBI, Pedro e NUNES, Edison. Movimentos Sociais Urbanos na Década de 80: Mudanças na Teoria e na Prática. Espaço e Debates, ano 3, no. 10, 1983.

vida e dos direitos sociais, e das respostas dadas pelo Estado, diante das lutas urbanas.

Ao contrário do que se previa como resultado das lutas populares coletivas, não teria havido expansão dos direitos de cidadania (KOWARICK, 2002). Ao contrário, a crescente desresponsabilização do Estado no tratamento da questão social teria sido acompanhada pela perda de direitos e piora nas condições de vida. Nos marcos da globalização e do neoliberalismo, o Estado empreendera um amplo e variado processo de destituição de direitos, ditado pelas regras impostas pelo capital. As lutas populares, por sua vez, não tiveram capacidade de intervir nos acontecimentos.

Na avaliação do autor, não houve um enraizamento organizativo e reivindicatório que consolidasse um conjunto de direitos básicos, não houve o fortalecimento de um campo institucional de negociação de interesses e arbitragem de conflitos, nem políticas sociais de amplo alcance. Faltaram instituições políticas, sindicais e comunitárias, com força para garantir a efetivação de direitos básicos do mundo do trabalho ou para inserção no mundo urbano. Os movimentos sociais urbanos não foram adiante nos propósitos de garantia de direitos sociais e políticos, e, nesse sentido, seriam “experiências de derrota” (KOWARICK, 2002, p. 28).

Uma outra linha de análise reconhece as derrotas sofridas pelos movimentos sociais, mas considera que o balanço da experiência deve considerar seu contexto histórico, o que levaria à valorização das experiências e práticas enquanto avanços nos horizontes e espaços políticos. Nesse grupo, estariam a análise de Sader (1988), exposta acima, e, de forma mais elaborada, Telles (1994).

Essa perda de potência dos movimentos sociais urbanos, avaliada como a não realização de perspectivas transformadoras que carregavam, se deu em um contexto de recessão econômica, aumento do desemprego e desmonte do ideário do trabalho e do Estado de Bem-Estar Social, com a guinada para o Estado Neoliberal. Telles (1994) apontou que se os movimentos de fato não foram capazes de responder às expectativas construídas em torno de suas lutas, não se deveria, porém, minimizar a relevância das práticas e experiências de resistência, que foram capazes de abrir um horizonte de futuro, de ação, em um contexto em que não pareciam possíveis quaisquer ações que questionassem a ordem

estabelecida. Depois de um período de repressão política e tutela do Estado sobre as organizações sindicais e populares, os movimentos populares foram capazes de reinterpretar a experiência passada em um novo espaço público aberto como experiências significativas (TELLES, 1994).

Formadas a partir de encontros nos bairros, articulações políticas envolvendo moradores organizados em associações e movimentos de bairro, militantes sindicais que não encontravam espaço de atuação política nos sindicatos tutelados pelo Estado, operários ligados às organizações católicas e militantes de esquerda que questionavam as práticas políticas tradicionais, re-elaboraram suas experiências e práticas para constituir este novo movimento (TELLES, 1994).

Constituíam-se em ponto de ancoramento e convergência de práticas e discursos diferenciados que ajudaram a construir o tempo histórico que produziu esses movimentos como acontecimento significativo (TELLES, 1994, p.220).

Além de espaço de recodificação e reelaboração de discursos, significados e objetivos das lutas populares que abriu um campo de possibilidades, foram experiências que levaram à construção do novo, de novas práticas e novos horizontes para pensar os rumos políticos e sociais do país, ultrapassando os limites do imediato e das condições então presentes (TELLES, 1994, p. 227).

Segundo Paoli, os movimentos sociais<sup>65</sup> apontaram para uma nova cultura política, inauguraram uma nova noção de cidadania, não obstante suas limitações - entre outras, as práticas caracterizadas pelo localismo e comunitarismo, a atuação desarticulada e fragmentada (PAOLI, 1991, p. 120-121). Ao se construírem como sujeitos políticos, esses movimentos teriam sido capazes, através de seu discurso e ação, de afirmar uma noção de cidadania e direitos. Conseguiram conquistar autonomia organizativa e política, para além dos limites institucionais oficiais, ou seja, foram capazes de impor, a partir de sua ação, um horizonte democrático mais amplo (PAOLI, 1991).

Passa-se então para um outro campo, do alargamento da cidadania, do espaço público, ou da esfera pública, e das relações entre movimentos sociais,

---

<sup>65</sup>A autora trabalha com os movimentos sociais em sentido mais amplo, não apenas os "urbanos", mas considerando também movimentos sindicais, feministas, indígenas, entre outros.

sociedade civil e Estado na construção democrática do país<sup>66</sup>, com foco nos espaços institucionais criados. Nesse campo, há o entendimento que, a partir dos anos 1980, novidades nas organizações sociais levaram à constituição de novos objetos de investigação e novos referenciais teóricos.

Esta nova era cria novos perfis do associativismo civil, menos organizado via movimentos sociais de reivindicações, lutas e pressão diretas, e mais focalizados em organizações sociais que visam o desenvolvimento de projetos e programas sociais em parceria com órgãos estatais. (...) As temáticas mudaram segundo o novo momento histórico de consolidação democrática. O estado, as políticas públicas, os conselhos, a esfera pública, as ONGs, a economia solidária etc. ganharam espaço como objeto de investigação (GOHN, 2014, p. 85-86).

Um dos principais autores desse campo é Avritzer, que segundo Romão (2010, p. 27), a partir de sua teorização sobre a *ação democratizante da sociedade civil junto a instituições públicas*, se tornaria a principal referência teórica de uma série de estudos realizados sobre as experiências de orçamento participativo municipal das últimas duas décadas. Gurza Lavalle (2003) se refere a Avritzer e Costa como os autores mais influentes durante a década de 1990 a afirmarem os “principais postulados em torno da nova sociedade civil” (GURZA LAVALLE, 2003, p.93).

O padrão de associativismo no Brasil, para Avritzer (2012), teria passado por intensas mudanças a partir de meados dos anos 1970, quando se iniciou o processo de “liberalização”<sup>67</sup>. Numa primeira fase, entre 1977 e 1985, ocorreu a criação de novas associações para “reivindicar benefícios materiais, como a melhoria da comunidade; e o surgimento de associações lidando com reivindicações pós-materiais, tais como proteção ambiental e direitos humanos” (AVRITZER, 2012, p. 388) As que mais cresceram nesse momento, segundo o autor, foram aquelas que lidavam “com a inserção dos pobres na política”, como resposta às políticas autoritárias de remoção de favelas, assim como ao crescimento urbano sem os serviços básicos (educação, saúde, infraestrutura). Estas associações se caracterizariam pela “radicalização da ideia de autonomia social”, atuariam sem pedir autorização e ignorando os limites impostos pelo Estado, e teriam constituído

---

<sup>66</sup> Embora em autores citados acima (SADER, 1988; PAOLI, 1991) as categorias de cidadania e espaço público (com referência à noção desenvolvida por Hannah Arendt) já estejam presentes, estes ainda estão no campo das leituras dos movimentos sociais urbanos, e suas práticas autônomas.

<sup>67</sup> Como o autor denomina o processo de abertura política que encerra a ditadura militar, diferenciando do processo de democratização, como será visto adiante.

um “repertório democrático de ação coletiva” (...) “como organização de abaixo-assinados, convocação de autoridades estatais, demonstrações em frente a edifícios públicos e organização de assembleias de base” (AVRITZER, 2012; p. 389).

A segunda fase, de 1985 em diante, teria como característica o “aprofundamento democrático”, a partir da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Para o autor, destacaram-se como movimentos mais importantes desse período de reforma urbana e da saúde, a CUT e o MST. A ação desses movimentos teria levado a um primeiro momento de “aprofundamento democrático que criou instituições participativas nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social” (AVRITZER, 2012; p. 389).

A passagem da primeira para a segunda fase é caracterizada como uma “transformação organizacional da sociedade civil brasileira”. No Brasil, durante a primeira metade dos anos oitenta, a sociedade civil estaria preocupada com a autonomia, a democratização das políticas públicas e o estabelecimento de formas de controle público sobre o Estado;

A partir de meados dos anos noventa, a sociedade civil brasileira começou a se preocupar com o estabelecimento de uma forma mais ampla de participação pública na maioria das áreas de políticas públicas (DAGNINO, 2002, apud AVRITZER, 2012, p. 392).

Para Avritzer, nessa nova fase, criaram-se alternativas de organização social e política, e novas e inovadoras práticas vindas da sociedade civil emergiram contendo novos potenciais culturais de construção democrática. Seu campo de estudo empírico é o Orçamento Participativo (OP), definido pelo autor como a “mais inovadora prática de gestão democrática em nível local surgida no Brasil no período pós-autoritário” (AVRITZER, 2002, p. 19). A partir de pesquisas realizadas nos anos 1990, nos casos de OP de Porto Alegre e Belo Horizonte, o autor busca demonstrar como práticas participativas existentes na sociedade civil aumentam as possibilidades de sucesso dos arranjos participativos introduzidos pelas administrações públicas em âmbito local (AVRITZER, 2002).

O Orçamento Participativo, assim, seria um arranjo institucional resultado da colaboração entre Estado e sociedade civil, que teria determinado uma mudança significativa na natureza das práticas políticas. Avritzer (2002) conclui que a sociedade política e os arranjos institucionais teriam um papel na construção democrática, mas dependeriam de práticas participativas no nível da sociedade civil



para a criação de formas estáveis de gestão democrática:

A análise do OP nas duas cidades demonstra que é, sim, a transferência de potenciais de inovação cultural que emergem das associações civis ou da renovação da cultura pública que pode levar a desenhos democratizantes e, não, a procura de arranjos políticos estáveis, mas pouco participativos (AVRITZER, 2002, p. 43).

O autor registra o crescimento de influência política das organizações societárias, que passam a atuar a partir de uma lógica mista entre autonomia e dependência. Em suas pesquisas, aborda as diferenças na cultura política e na criação de associações voluntárias entre cidades brasileiras, ligadas a processos de históricos específicos, assim como as diferentes circunstâncias políticas, mas confirma um padrão de maior relação com o Estado, influenciando na dinâmica das associações. Nesse novo contexto, a questão colocada passa a ser como tais associações poderiam *manter a sua autonomia em relação ao Estado* (AVRITZER, 2012).

A partir de análise da obra de Avritzer<sup>68</sup>, Romão (2010) apresenta o que seria sua “teorização sobre ação democratizante da sociedade civil junto às instituições políticas”. A proposição geral é que novos atores e movimentos sociais poderiam atuar no sentido de aprimoramento das instituições democráticas, a partir de sua cultura política. A base é a teoria social de J. Habermas, a partir da qual Avritzer propõe que tais atores e movimentos estariam, através de suas práticas, criando espaços de ação comunicativa, uma nova esfera pública. Esses espaços autônomos, livres de constrangimentos institucionais, de participação, argumentação e discussão livre, seriam espaços de negociação em condição de igualdade e formação de consensos, e poderiam ser identificados como uma “esfera de autonomia social identificada com o processo de produção da democracia” (AVRITZER, 1996; apud ROMÃO, 2010, p. 20)

Segundo Romão (2010), o processo de democratização na América-Latina seria incompleto, o aparelho estatal continuaria operando através de uma cultura política autoritária, persistindo constrangimentos ao exercício da democracia no sistema político. O Estado e a sociedade política são identificados com uma cultura política tradicional, ou não democrática. O associativismo, na esfera societária, por

---

<sup>68</sup>Ver “*Estudo sobre a obra de Leonardo Avritzer*”, Capítulo 2 da Tese de Wagner Romão, defendida em 2010.

sua vez, seria o espaço de inovação, de introdução de práticas alternativas democratizantes, de formação e renovação de uma cultura política democrática: “A democratização no Brasil apenas poderia ocorrer plenamente pela ação daqueles atores democratizantes sobre o aparelho estatal, de cultura política autoritária.” (ROMÃO, 2010, p. 29).

Haveria um conflito entre as inovações introduzidas pelos movimentos sociais em nível público e os elementos de continuidade próprios ao mecanismo de reprodução do sistema político brasileiro. O aprofundamento da democracia dependeria da capacidade da sociedade de se constituir em uma arena autônoma. Em suas obras mais recentes, Avritzer (de 2002, apud ROMÃO, 2010) entraria também no debate sobre formas de deliberação pública e públicos participativos, e na questão do monitoramento da implementação das decisões públicas, colocando em questão como as deliberações da esfera pública alcançariam o sistema político. Esses elementos são trazidos na elaboração da questão de como fortalecer as inovações surgidas na esfera pública e enfraquecer a cultura política tradicional do sistema político. Em linhas gerais, essa seria a base de Avritzer para analisar o Orçamento Participativo, visto como *“elo empírico que possibilita a conexão, para além da divisão teórica, entre a perspectiva institucional e a teoria da sociedade civil”* (AVRITZER e WAMPLER, 2004, p. 219-220, apud ROMÃO, p. 43).

Essas referências teóricas estão presentes no debate do planejamento participativo, embora nem sempre através de referências diretas. Identifica-se as categorias de *cidadania, sociedade civil, esfera ou espaço público e alargamento ou aprofundamento da democracia*, acionadas para sustentar a defesa de uma ação voltada para a *“luta jurídico-institucional”* pelo Movimento pela Reforma Urbana, como exposto a seguir. No tópico 3.5, retoma-se esse debate, no contexto das críticas e proposição de esgotamento dessa perspectiva *“democratizante”* associada às relações estabelecidas entre movimento social e Estado para a realização da Reforma Urbana.

### **3.3 A Plataforma da Reforma Urbana: da Constituinte às lutas jurídico-institucionais**

Como foi visto, a formação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana é geralmente apresentada como a convergência dos movimentos sociais e

mobilizações populares dos anos 1970. A construção e consolidação da pauta da Reforma Urbana em uma plataforma composta por princípios básicos, mecanismos e instrumentos de implementação, em 1989, teria sido decorrência das lutas sociais que a antecederam.

Para Cardoso (1997), a plataforma é resultado de forças sociais e do acúmulo de proposições elaboradas por entidades vinculadas às lutas urbanas<sup>69</sup> de: mutuários, inquilinos, posseiros, favelados, arquitetos, geógrafos, engenheiros, advogados, etc.<sup>70</sup> A constituição de um movimento nacional pela reforma urbana, para Maricato (2011), representou a proposição de uma agenda unificada para as cidades, no processo de democratização do país:

Após 24 anos de muita repressão, recuperar a bandeira da reforma urbana - reunindo movimentos populares que se reproduziam nas cidades de todo o país; debater agendas de lutas de organização e de demandas sociais por melhores condições de vida; realizar experiências únicas e inéditas de participação social em vários municípios brasileiros, disputando a aplicação do fundo público; alargar o espaço das 'liberdades democráticas' desafiando o poder ditatorial com ocupações de terras urbanas - promoveu um ambiente de euforia e confiança entre os militantes. Enquanto a reestruturação capitalista desmontava os organismos de esquerda nos países centrais e o neoliberalismo construía sua hegemonia global, no Brasil vivia-se um ambiente de muita agitação e esperança (MARICATO, 2011, p. 142).

Concebido como um espaço de unificação das lutas urbanas, o movimento viria a superar reivindicações pontuais e específicas na construção de um projeto político maior, para as cidades brasileiras. A primeira ação nacional do movimento foi a realização de uma mobilização popular para a coleta de assinaturas para a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular da Reforma Urbana. Esse foi considerado um momento de participação direta da população na formulação dessa pauta "*unificada e popular*" e seria o marco fundante da plataforma da Reforma Urbana.

Segundo Maricato (1996), a emenda popular unificou os objetivos do movimento<sup>71</sup>:

---

<sup>69</sup> Essa proposição também está presente em outros artigos de "difusão" da plataforma da Reforma Urbana, como nos artigos reunidos por Grazia (1990), em Santos Junior (1995), Rolnik (2010), entre outros.

<sup>70</sup> A relação de entidades/grupos sociais listados pelo autor tem como referência uma fala de Maricato, registrada em: SILVA, A. A. Reforma Urbana e o Direito à Cidade. São Paulo: Polis, 1991; apud Cardoso (1997, p.81).

<sup>71</sup> A referência é aos objetivos da proposta original da *Emenda da Reforma Urbana*, que será modificada em sua tramitação na Assembleia Nacional Constituinte, como será visto.

Em relação à propriedade imobiliária urbana - instrumentos de regularização de áreas ocupadas. Captação da valorização imobiliária. Aplicação da função social da propriedade. Proteção urbanística, ambiental e cultural.

Em relação à política habitacional - programas públicos habitacionais com finalidade social. Aluguel ou prestação da casa própria, proporcional à renda familiar. Agência nacional e descentralização na gestão da política.

Em relação aos transportes e serviços públicos - natureza pública dos serviços sem lucros, com subsídios. Reajustes das tarifas proporcionais aos reajustes salariais. Participação dos trabalhadores na gestão do serviço<sup>72</sup>.

Em relação à gestão democrática da cidade - conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referente popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo (MARICATO, 2015, p. 311).

A Emenda Constitucional foi entregue à Assembleia Nacional Constituinte (ANC) em agosto de 1987 pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), com a assinatura de 150 mil eleitores, além das 6 entidades nacionais que subscreveram a proposta - a exigência da ANC era de 3 entidades associativas e no mínimo 30 mil assinaturas de eleitores (SANTOS JUNIOR, 1995).

A mobilização popular através desse mecanismo de coleta de assinaturas teve sequência com o encaminhamento do primeiro projeto de lei de iniciativa popular para a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP), entregue à Câmara dos Deputados em 1991 (MARICATO, 2001, p. 102). Esse projeto reuniu ainda mais pessoas, chegando a 850 mil assinaturas, mas essa mobilização não passou pelo MNRU (MARICATO, 2015). Para a coleta de assinaturas, a União dos Movimentos de Moradia<sup>73</sup>, constituiu o Comitê Pró-Fundo Nacional de Moradia Popular, em nível nacional. A primeira e única iniciativa de projeto de lei popular foi encaminhada ao Congresso Nacional em novembro de 1991 (UMM, 1993).

O projeto do fundo incluía propostas para o financiamento e implementação de programas habitacionais de interesse social, para famílias com renda até 10 salários mínimos. Previa também a destinação de recursos para projetos que teriam como agentes promotores organizações comunitárias, associações de moradores, cooperativas habitacionais de sindicatos e populares. Assim como mecanismo de

---

<sup>72</sup> As propostas relativas ao transporte público teriam sido barradas na ANC, devido ao forte lobby das empresas de ônibus. Com relação à comissão de política urbana, não teria tido um lobby empresarial forte, mas o setor conservador estaria representado pelos agentes da burocracia estatal. Isso explicaria, em parte, a aprovação do capítulo da Política Urbana, e a inserção da obrigatoriedade dos Planos Diretores, incluindo propostas já presentes em projeto de lei do antigo órgão de planejamento do Estado, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (1974-85) (CARDOSO, 1994).

<sup>73</sup> Movimento nacional de luta por moradia popular composto por associações e organizações de moradores principalmente de São Paulo.

autogestão dos recursos públicos, baseados nas experiências em curso em São Paulo. Por esse projeto, o movimento popular de moradia se tornaria “agente promotor” da política habitacional, o que implicaria “estimular, caso aprovado, a inserção de um maior contingente da população nas redes de organização comunitária” (UMM, 1993, p. 131). A gestão do fundo se daria por meio de um Conselho Nacional de Moradia Popular, com representantes do movimento popular de moradia, centrais sindicais e representantes do governo (UMM, 1993).

A relação entre os movimentos sociais urbanos e a composição do MNRU na prática não é direta, pelo contrário. Embora entidades que integraram o MNRU possam ser identificadas como movimentos sociais, principalmente de luta por moradia, que nasceram nas periferias e favelas, a participação se dá através de suas lideranças, já em um momento de retração das mobilizações populares. Como vimos, mesmos autores que estabelecem essa relação, apontam suas limitações nessa nova construção política.

A formação do MNRU se deu em momento de refluxo das lutas sociais urbanas e de ausência de amplas mobilizações populares. Esse diagnóstico das lutas urbanas é acionado inclusive como justificativa para os rumos que o movimento vai tomar após a constituinte, direcionando-se sobretudo à busca de conquistas jurídico-institucionais. Em referência ao refluxo dos movimentos sociais urbanos, Cardoso (1997) afirma:

(...) trata-se não mais de uma transformação iminente do capitalismo protagonizada pelo novo sujeito revolucionário, mas de uma transformação na esfera da cultura política e da democracia (CARDOSO, 1997, p. 81).

Com referência a Silva (1991) e Ribeiro (1994), Santos Junior (1995) afirma que o Movimento Nacional pela Reforma Urbana não se caracterizaria como um movimento de massas propriamente, mas como um movimento descontínuo e fragmentado, com forte presença de organizações não-governamentais, que, em alguns momentos, conseguiu articular a participação popular em algumas cidades. Diante dessa condição, teria se constituído “uma nova forma de luta política”, voltada para a institucionalização de novos direitos baseados na noção de justiça social “através de novas relações entre movimentos sociais e o plano jurídico-institucional” (SILVA, 1991, p. 32, apud SANTOS JUNIOR, 1995).

A opção teria sido de conformação de uma noção de cidadania e democracia

e de pressão para abertura do Estado às demandas populares, em um movimento de “alargamento da esfera política”:

Pela sua própria composição, e apesar de sua denominação, o MNRU assumiu mais o papel de elaborar alternativas de intervir no cenário institucional-jurídico do que de representar os movimentos sociais (SANTOS JUNIOR, 1995, p. 13).

A própria atuação do MNRU na constituinte é apresentada por Ribeiro e Cardoso (1990) como um momento:

(...) onde as entidades representativas de grupos técnicos e do movimento popular se organizaram para exercer uma pressão articulada sobre os constituintes, e também para propor um conjunto de princípios e instrumentos que permitisse a formulação de um quadro jurídico institucional mais favorável às demandas populares. Durante este processo foi necessário ultrapassar os interesses imediatos, setoriais e locais, para se pensar de forma mais abrangente a questão urbana no nível da sociedade brasileira (RIBEIRO e CARDOSO, 1990, p. 74).

Uma crítica presente em geral nos discursos, em algumas passagens de forma indireta, mas muitas vezes explícita, é quanto ao caráter *setorial*, *local* e *específico* das reivindicações dos movimentos populares. No balanço dos movimentos sociais urbanos, alguns autores chegam a mencionar a fragmentação das lutas através da reposição de práticas clientelistas pelo Estado no atendimento de demandas localizadas (GOHN, 1985), ou mesmo a falta de maturidade política para ir além das pautas específicas (MOISÉS, 1979; SADER, 1988). O risco do clientelismo e da cooptação são apontados por Ribeiro e Cardoso (1990), se referindo a experiências anteriores de participação popular. A passagem, portanto, da dimensão “setorial”, “local” e “específica”, para uma pauta “unificada” e “abrangente”, teria sido mediada por esse novo grupo que se constituiu, formado por entidades técnico profissionais, ONGs e lideranças que se destacaram para essa luta política.

Segundo Faria, os ideólogos da Reforma Urbana se referem à luta dos movimentos sociais urbanos de meados da década de 1970 como “uma espécie de mito de origem, ou mais especificamente, um mito político fundacional ou fundante”, sobre o qual se propôs um arcabouço jurídico-institucional que se apresenta como legítimo e popular. (FARIA, 2012, p. 10-11) O autor mostra que o projeto da Reforma Urbana, desde sua origem, já estava fortemente marcado pelo entendimento de que a transformação das cidades passava pela necessidade da utilização de instrumentos de planejamento urbano como forma de controle de forças de mercado

que dirigem sua produção e para a demarcação de áreas para a habitação social (FARIA, 2012, p. 26-31)<sup>74</sup>. O próprio perfil de parte das organizações que compunham o movimento - entidades de classe e de representação corporativa de engenheiros, arquitetos e urbanistas - traria uma visão tecnicista, embora orientada pelos novos valores propagados como ideais da Reforma Urbana.

Há divergências quanto ao momento em que o planejamento urbano se tornara instrumento necessário para a implementação dos instrumentos inovadores da política urbana. A proposição do planejamento participativo, segundo Faria (2012), teria sido difundida a partir do Movimento pela Reforma Urbana, desde o momento da Constituinte, no processo político de negociação do texto final para o capítulo da política urbana, envolvendo disputas entre movimentos de moradia, setores progressistas da sociedade civil e setores conservadores. Citando a leitura das atas da ANC realizada por Souza (1990, apud FARIA, 2012, p. 25), o autor conclui que parlamentares progressistas já traziam a ideia do planejamento urbano como instrumento de controle do uso do solo, com o estabelecimento de limitações ao direito de propriedade e de restrição às forças de mercado que atuam na produção da cidade. Dentre os técnicos progressistas, estaria também presente o entendimento, partilhado por moderados e conservadores, que o planejamento seria um instrumento “racional e neutro” (FARIA, 2012, p. 27), passível portanto de ser apropriado para os fins da reforma urbana.

Para Cardoso (1997), a proposta da emenda da reforma urbana teria tido sua redação original iniciada por um conjunto de entidades profissionais (arquitetos e engenheiros) e acadêmicas, com forte influência da sociologia urbana marxista, hegemônica nas universidades no período. A participação de lideranças populares, integrantes do movimento de luta por terra e moradia, teria tido a mediação das entidades de assessoria e associações profissionais, “cujos técnicos passam frequentemente pelos bancos universitários ou, ainda, continuam nas universidades como professores” (CARDOSO, 1997, p. 88-89)

A emenda da Reforma Urbana representou, para Cardoso, uma proposta

---

<sup>74</sup> O autor demonstra essa tese a partir de uma leitura de Sousa (1990) e dos artigos reunidos por Grazia (1990), questionando a afirmação da autora na introdução do livro de que as emendas populares e propostas dos parlamentares progressistas se contrapunham à lógica de controle e ordem do planejamento urbano (FARIA, 2012, p. 26).

inovadora “que logo torna-se hegemônica, diante da ausência de uma contraproposta conservadora” (CARDOSO, 1997, p. 89) O autor relata que o MNRU teria participado da redação do texto constitucional, ressaltada a participação de arquitetos. Além destes, estariam presentes empresários da construção civil e representantes de órgão federais da política urbana: “aparentemente foram os setores ligados à burocracia estatal os principais responsáveis pela ênfase emprestada ao papel do planejamento urbano na redação final do capítulo da política urbana” (CARDOSO, 1997).

Os ideólogos da Reforma Urbana tendem a afirmar que a obrigatoriedade do Plano Diretor, para a realização da função social da propriedade e da cidade, foi uma derrota imposta pelos setores conservados no processo da constituinte. Para Grazia (1990), as emendas populares e propostas dos parlamentares progressistas se contrapunham à lógica de controle e ordem do planejamento urbano, dos conservadores. Rolnik afirma que foi vitoriosa, no texto da constituinte, uma visão “de que o locus de formulação de uma política urbana, especialmente em sua dimensão territorial, é a esfera técnica do planejamento urbano” (ROLNIK, 1994, p. 351; apud SANTOS JUNIOR, 1995, p. 53) e confirma a versão de que essa foi uma derrota do MNRU:

A aprovação dos Planos Diretores como solução dos problemas urbanos das cidades teria sido possível graças à aliança entre tecnocratas do aparelho do Estado e congressistas do bloco conservador (ROLNIK, 1994, p. 357, apud SANTOS JUNIOR, 1995, p. 53).

As lutas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, após aprovada a Constituição Federal, se voltam para os processos de aprovação de marcos legais nos Estados e Municípios, assim como de uma Lei Federal, entendida como necessária para a regulamentação do capítulo de política urbana da Constituição:

Após uma avaliação dos ganhos e perdas de suas propostas, o MNRU estabelece como estratégia de ação a luta no campo das Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas Municipais, dos Planos Diretores, e, ainda, da regulamentação do capítulo da política urbana através de uma Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, em que se tenta retomar algumas das propostas derrotadas no processo constituinte (CARDOSO, 1997, p. 93).

Foram criados, pelo Movimento pela Reforma Urbana, fóruns de participação nos níveis estadual e municipal voltados para tais disputas. Segundo Cardoso (1997), na falta de um referencial técnico para esse que seria um novo tipo de Plano Diretor, considerando os novos princípios constitucionais, houve espaço para as proposições da sociedade civil que foram amplamente adotados nas Constituições



Estaduais. Outro fator para essas vitórias pode também ter sido, segundo o autor, que representantes dos setores empresariais e conservadores não viam esse como um espaço de disputa, uma vez que ainda dependeriam de regulamentações no nível municipal. Estabeleceu-se então um “modelo” de Plano Diretor da Reforma Urbana, adotado em grande parte pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas. O Plano Diretor deveria então conter:

- Definição da abrangência do plano e seu conteúdo. Grande parte das leis ressalta o caráter integrado do plano - “engloba aspectos físico, social, econômico e administrativo” - , mas também enfatiza a regulação do uso do solo.
- Definição da função social da cidade e da propriedade.
- Definição de normas urbanísticas.
- Definição de critérios para as políticas de habitação popular, principalmente no tocante às Áreas Especiais.
- Definição de objetivos para a política econômica e de desenvolvimento municipal, incluindo o desenvolvimento agrícola.
- Definição de critérios para a gestão urbana.
- Definição de política relativa à infra-estrutura.
- Definição de critérios ambientais para a ocupação do solo e de uma política de preservação ambiental (CARDOSO, 1997, p. 96).

No nível municipal, as conquistas seriam mais pulverizadas. Na falta de um referencial técnico, no início dos anos 1990, houve uma tendência de se seguir o modelo constitucional, em muitos casos somente reproduzindo suas definições genéricas. Nas grandes cidades, observou-se uma maior participação das associações civis, assim como de vereadores e assessores mais capacitados, com grande influência do poder executivo. Estas também teriam estruturas de planejamento fortemente influenciadas pela Serfhau (órgão de planejamento do período anterior à nova constituição<sup>75</sup>), onde foram propostos novos parâmetros urbanísticos, porém, com fortes influências da tradição tecnocrática do Serfhau. Mas são identificadas mudanças, houve um esforço no sentido de incorporar novos valores: os planos perdem seu caráter desenvolvimentista e passam a abordar a questão social, a eficiência do poder público e questões de preservação ambiental. Cardoso (1997) observa uma hegemonia de técnicos ligados à Reforma Urbana nesse debate: “Destacam-se nesse debate a questão da função social da propriedade e da gestão democrática da cidade como elementos fundamentais da nova proposta.” (CARDOSO, 1997, p. 96).

---

<sup>75</sup> O Governo Federal, durante o período de existência do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - Serfhau (1964-1974) vinculava o acesso a fundos e financiamentos federais à existência de planos seguindo modelos difundidos pelo órgão.

No geral, a partir de pesquisa realizada pelo “Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal” (RIBEIRO e CARDOSO, 1991, apud CARDOSO, 1997) sobre Planos Diretores aprovados para as 50 maiores cidades do Brasil até 1994, Cardoso (1997) conclui que houve uma abertura para a participação da sociedade civil e estabelecimento de “pactos territoriais”. Em alguns casos, foram criados fóruns e/ou conselhos específicos para tal, mas sujeitos a alterações nas Câmaras Municipais, ou mesmo dependendo de sua posterior efetivação, que, em muitos casos, não aconteceu. Observa-se também que a discussão foi travada em termos excessivamente técnicos, limitando a participação popular, que teria sido “representada” pelo meio técnico-acadêmico (assessorias, universidades, centros profissionais), que tomou para si a defesa de bandeiras que se acreditava serem populares (CARDOSO, 1997, p. 97).

Não se pode negar a abrangência das conquistas institucionais obtidas pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana, reconhecida mesmo por seus críticos<sup>76</sup>. Faz-se necessário, porém, compreender como se deu a formulação desse que passou a ser identificado como o ideário da Reforma Urbana, consolidado em uma plataforma que tinha como um de seus eixos uma nova modalidade de planejamento urbano, o “*planejamento participativo*”.

### **3.4 A gestão democrática das cidades, o Planejamento Participativo e o Plano Diretor**

O segundo encontro do MNRU, então denominado II Fórum Nacional sobre Reforma Urbana (FNRU), realizado em 1989, incorporou o Plano Diretor como um instrumento da luta para a Reforma Urbana, mas, nesse primeiro momento, ainda inserindo-o em um conjunto maior de espaços e instrumentos políticos e institucionais. No documento final do encontro, o FNRU anuncia suas premissas básicas como “um novo modo de pensar a gestão e o planejamento da cidade, na qual a participação e a cidadania, a diversidade dos modos de vida e da apropriação da cidade, são fundamentais”. São elas:

- a) a função social da propriedade e da cidade entendida como uso

---

<sup>76</sup> Ver, por exemplo, Maricato e Ferreira (2001); Maricato (2011); Faria (2012); Baierle (2012).

socialmente justo e ecologicamente equilibrado do espaço urbano; e b) o direito à cidadania entendido em sua dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos, assim como o direito de acesso às condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado (II Fórum Nacional sobre Reforma Urbana: Carta de Princípios Sobre o Plano Diretor, 1989; apud GRAZIA, 1990, p. 90).

Em seguida, o documento alinhada as condições para que a participação popular se efetive nos processos de planejamento, gestão e controle das políticas públicas. No item 1, aponta-se a necessidade de se romper com o “modelo de ordenamento racional do território”, que trata “os conflitos e contradições urbanas como desvios”, e o item 2 afirma ser o Plano Diretor um “instrumento limitado”, “que não pode ser entendido como solução dos conflitos, mas como espaço privilegiado para sua explicitação”. Em seguida, passa-se a princípios relacionados à: garantia da participação ampla da população; integração do Plano Diretor com demais instrumentos de planejamento da cidade (dentre eles os orçamentários), apontando seu escopo específico nesse sistema: garantia de espaços públicos coletivos e democráticos; direito à circulação e acesso a espaços e equipamentos públicos, a práticas culturais; e à preservação ambiental (FNRU, 1989, apud GRAZIA, 1990, p. 91-93).

O documento produzido no II Fórum Nacional sobre Reforma Urbana passa a ser reconhecido como a “plataforma pela reforma urbana” e, nela, o planejamento urbano se torna cada vez mais instrumento central para a democratização da cidade (SANTOS JUNIOR, 1995; FARIA, 2012)<sup>77</sup>.

O planejamento urbano participativo, que adota o Plano Diretor Participativo como seu principal instrumento, passou a ser então propagado no ideário da Reforma Urbana como meio para a garantia da participação popular na gestão da cidade, para combate à especulação imobiliária e demais forças que impediriam o exercício da função social da propriedade. Nesse processo, segundo Faria (2012), teria ocorrido um deslocamento do núcleo da reforma urbana (de seu projeto original

---

<sup>77</sup> Até meados da década de 1990, parte dos integrantes do FNRU divergem dessa posição e buscam atuar no sentido de ampliar a mobilização na sociedade pela reforma urbana e cobrar por políticas públicas efetivas, para além da luta jurídico-institucional. Essa posição aparece com força na organização da sociedade civil paralela à Eco-92, no Rio de Janeiro, e na elaboração do documento preparatório para a Conferência do Habitat II, realizada em Istambul/Turquia em 1996. Depois disso, um grupo de militantes deixa o FNRU, em 1996, discordando da posição hegemônica do movimento (MARICATO, 2011; SENRA, 2016).

proposto em 1963) da questão da moradia e do acesso à terra urbana e das principais demandas populares por moradia dos movimentos sociais urbanos, para a questão da regulação do mercado fundiário e imobiliário através da afirmação da função social da cidade e da propriedade urbana, a ser realizada pelo planejamento urbano (FARIA, 2012, p. 28).

A defesa de um Plano Diretor Participativo, como instrumento de reforma urbana, começa com a crítica a seu formato histórico no Brasil, que teria servido :

- (i) “como instrumentos de legitimação do regime político autoritário [ditadura militar de 1964-85], que pretendia encarnar a imagem de um governo orientado apenas pelos princípios da racionalidade e da competência técnica” (RIBEIRO e CARDOSO, 2003, p. 106);
- (ii) como “peça técnica que circula apenas entre especialistas” (CYMBALISTA e SANTORO, 2009, p. 6);
- (iii) “para aumentar a segregação e a formação de contingentes populacionais fora da legalidade instituída” (GRAZIA, 1990, p. 10);
- (iv) como “instrumentos tecnocráticos para conseguir financiamentos federais e internacionais [...] desvinculados do sistema de decisão do poder municipal, do sistema de gestão na cidade propriamente dito” (ROLNIK e SOMEKH, 1990, p. 26);
- (v) como fonte/origem de “instrumentos que reproduziram a lógica perversa de concentração de renda nas cidades capitalistas não só a nível de investimentos como também do ponto de vista normativo” (ROLNIK e SOMEKH, 1990, p. 27);
- (vi) para “viabilizar [...] as diferentes formas de segregação social no espaço” estabelecendo, a partir de critérios de parcelamento do solo e parâmetros de ocupação, “uma base para diferenciação não apenas em termos físicos, como, principalmente, socioeconômicos” (RIBEIRO e CARDOSO, 2003, p. 113, apud FARIA, 2012, p. 08).

A tarefa que o Fórum Nacional de Reforma Urbana se coloca, a partir desse momento, será de definir esse novo tipo de planejamento urbano, a ser implementado como instrumento de reforma urbana, diferenciando-o do planejamento tradicional e tecnocrático, tão criticado por seus integrantes (SANTOS JUNIOR, 1995). Segundo Faria (2012), foi feito um esforço no sentido de diferenciar esse novo planejamento do antigo, conferindo a ele uma nova identidade, e apresentando-o como adequado para a solução dos problemas da realidade brasileira.

Inicialmente, foram reconhecidas as limitações do planejamento e a importância de combiná-lo com outras frentes de ação, mas o Fórum termina por concluir que este deveria ser o principal campo da luta pela reforma urbana a partir de então. O desafio passa a ser o de tornar essa visão pública, de disseminar essa nova configuração do Plano Diretor (PD). Os setores progressistas da sociedade civil e movimentos populares passam a ser chamados a atuar nos processos

constitucionais (municipais e estaduais) e a contribuir no processo de elaboração dos PDs nos municípios, por meio de canais institucionalizados de representação e negociação (GRAZIA, 1990; RIBEIRO e CARDOSO, 1990).

Justifica-se essa orientação pela obrigatoriedade constitucional, mas, ao mesmo tempo, adota-se uma defesa do planejamento institucionalizado, vindo do Estado. Um novo formato de planejamento seria também uma forma de defesa do Estado em seu papel de garantir direitos sociais, no contexto do desmonte do Estado, de avanço do neoliberalismo. Trata-se da “defesa do compromisso do poder público em assegurar um determinado nível de bem-estar coletivo”, e de gerar intervenções governamentais (RIBEIRO e CARDOSO, 1990, p. 75).

Faz-se ainda um alerta para os riscos da participação popular sem politização, como uma crítica a espaços de participação dominados por visões tecnicistas. É uma crítica à forma com que as reivindicações populares aparecem nos processos de planejamento, “à varejo”, sujeitas à cooptação e clientelismo, e que não sendo capazes de reconhecer interesses gerais da cidade (RIBEIRO e CARDOSO, 1990). Essas críticas acabaram por recolocar uma visão tecnicista, uma ideia de mediação dos “interesses populares” através de uma plataforma fixa, formulada com base em uma leitura crítica, que garantiria de fato um “planejamento politizado”. Apresentava-se uma agenda, previamente definida, para guiar a participação popular.

A noção de conflitos está presente, mas entendida como resultado de interesses diferenciados presentes na cidade. Seriam alguns dos elementos centrais desses conflitos a questão da propriedade fundiária, a renda da terra, valores imobiliários e produção da infraestrutura. O Plano Diretor representaria um pacto, elaborado a partir do mapeamento dos diversos interesses, tornados transparentes em um espaço de negociação regido por normas e princípios públicos. Esse pacto deveria ter como base objetivos e princípios gerais previamente expressos (anunciados na plataforma da Reforma Urbana) e através dele se chegaria à “adesão de todos aos compromissos coletivos a serem buscados pela ação de cada um” (RIBEIRO e CARDOSO, 1990, p. 75).

A proposta de planejamento que integra o ideário da Reforma Urbana vai se consolidando como quase que exclusivamente uma proposta de Plano Diretor

diferenciado. Santos Junior (1995) lista qual seria o conjunto de diretrizes “para concretizar essa nova concepção de planejamento”:

- a) o Plano Diretor deve ser um instrumento de reforma urbana, isto é, deve garantir a função social da cidade e da propriedade, democratizar o acesso à moradia e garantir condições dignas de vida na cidade (Grazia, 1990);
- b) o Plano Diretor deve ter caráter redistributivo. Através da inversão de prioridades dos investimentos públicos e do planejamento descentralizado, pode constituir-se num instrumento de redistribuição indireta de renda e de poder político no interior das cidades (Rolnik, 1991);
- c) o Plano Diretor deve ser um instrumento de gestão política da cidade. A partir da identificação do espaço urbano como uma ‘arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de geração de rendas e obtenção de ganhos de origem produtiva ou comercial, por um lado, e em termos de melhores condições materiais e simbólicas de vida, por outro’, é proposto um ‘pacto territorial em torno dos direitos e garantias urbanas’ (RIBEIRO e CARDOSO, 1990, p. 76).” (SANTOS JUNIOR, 1995, p. 55)

A proposta de construção política de um instrumento de planejamento, integrado à luta política, que segue uma pauta construída em uma esfera pública e popular (e que portanto deveria estar permanentemente em questão), vai se conformando como um projeto delimitado, com objetivos, princípios e instrumentos urbanísticos específicos e previamente dados. Instrumentos estes idealizados para responder a tais objetivos e princípios.

O documento resultante do no II Fórum Nacional sobre a Reforma Urbana”, realizado em São Paulo em 1989, como apresentado, continha ainda uma condição mais ambígua, reconhecendo limites do planejamento e a importância do fortalecimento das lutas populares. Mas, nesse mesmo documento, já estavam listados instrumentos a serem incorporados ao Plano Diretor para que este fosse efetivamente um instrumento de “democratização da gestão e ampliação do direito à cidade” (FNUR, 1989, apud GRAZIA 1990), na “Carta de Princípios Sobre o Plano Diretor”:

- a) adoção de instrumentos impeditivos do uso de terrenos com fins especulativos nas zonas dotadas de infraestrutura na cidade - o parcelamento e a edificação compulsórios e a desapropriação, entre outros;
- b) o estabelecimento da possibilidade de padrões diferenciados de uso e ocupação do solo, através das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS -, incorporando à cidade as imensas áreas irregulares e antes consideradas ilegais e clandestinas;
- c) os instrumentos de inversão da lógica perversa da distribuição dos investimentos públicos, através de programas de urbanização de favelas e a instituição de Zonas de Urbanização Prioritária;
- d) a instituição do solo criado - instrumento que possibilita o controle do adensamento decorrente do investimento público em infraestrutura e, conseqüentemente, a transferência de renda das áreas mais favorecidas para as menos favorecidas;
- e) a monitoração da ocupação do espaço físico da cidade, respeitando suas

características ecológicas, através de instrumentos de controle do meio ambiente, de estudos de impacto e da instituição de zonas de proteção ambiental;

f) a instituição dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano, garantindo a gestão democrática através da participação das entidades representativas da sociedade local nas principais definições sobre a cidade (SANTOS JUNIOR, 1995, p. 56).

Consolida-se, então, o que foi definido como “um novo arcabouço jurídico-institucional”, baseado no ideário da reforma urbana, referido inclusive como um “novo modelo de planejamento e gestão” (SANTOS JUNIOR, 1995, p. 57). A perspectiva da construção política vai saindo de cena, ou se tornando um elemento desejável, mas secundário no universo de ação da Reforma Urbana.

### **3.5 Um novo “receituário” para as cidades brasileiras e o “participacionismo”**

Em meados da década de 1990, já começam a aparecer avaliações e críticas às limitações do Plano Diretor enquanto instrumento de reforma urbana, inclusive de seus defensores. Conforme citado, a pesquisa realizada pelo “Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal” (CARDOSO, 2007) constata que houve uma difusão do ideário da Reforma Urbana, expresso em Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais e em muitos em Planos Diretores elaborados para as grandes cidades brasileiras, mas essa difusão não estaria sendo revertida em mudanças concretas.

Aprofundando a pesquisa para os municípios do Rio de Janeiro, Santos Junior (1995) avalia que “no plano formal a proposta da reforma urbana foi amplamente incorporada ao novo arcabouço institucional-jurídico dos municípios” (p. 112), mas os avanços jurídico-institucionais estariam sendo pouco efetivos. Poucos Planos Diretores foram de fato elaborados com participação no processo e alguns consideraram a realização de consultas como participação. Embora grande parte dos planos reproduza a definição de função social da propriedade, não há nenhuma garantia de sua efetivação através de políticas públicas. Muitos criam conselhos populares, mas não garantiram meios para seu funcionamento. Dos municípios analisados apenas um caso, de Angra dos Reis, sob gestão do PT, estaria em funcionamento. A maioria dos instrumentos “*da reforma urbana*” haviam sido reproduzidos sem regulamentação ou garantia de aplicação (SANTOS JUNIOR, 1995).

Nos municípios do Rio de Janeiro, o autor demonstra que houve a disseminação do ideário da reforma urbana através, principalmente, de técnicos e assessorias às prefeituras, sendo que os que mais o absorveram foram as administrações públicas de perfil político-partidário de centro e esquerda, que defendiam em seu programa a gestão democrática e controle do poder público pela sociedade, assim como a ideia de “inversão de prioridades” (SANTOS JUNIOR, 1995)

Observa-se que o próprio autor (SANTOS JUNIOR, 1995) já demonstra que os avanços institucionais teriam como fonte um quadro técnico integrante de corpos técnicos municipais, ou contratados pelas prefeituras para a assessoria na elaboração dos planos, engajados com o ideário da Reforma Urbana. Essa condição já colocaria em questão a ideia de uma sociedade civil organizada, autônoma, atuando no sentido de promoção de transformações democráticas no Estado (conforme propõe Avritzer, 2002; 2012). A pesquisa realizada revela ainda que algumas mudanças institucionais só teriam sido possíveis dada a presença de governos de perfil de centro-esquerda, relacionando as mudanças à esfera político-partidária.

Com relação às condições técnico-administrativas para a implementação dos instrumentos legais, Santos Júnior (1995) demonstra que as regulações aprovadas não teriam aplicabilidade imediata, o que poderia explicar a falta de resistência conservadora à sua aprovação, assim como a baixa mobilização dos possíveis beneficiados. As dificuldades para a implementação, revela a pesquisa realizada, seriam de diversas ordens, desde a baixa capacidade técnica de gestão, falta de estrutura administrativa, resistências políticas e ausência de uma correlação de forças favorável. Por fim, o autor conclui que:

A instituição de uma concepção democrática de gestão exige uma nova cultura política e uma nova organização institucional condizente com a reformulação do papel das cidades, tendo-se em vista as transformações sociais e econômicas atravessadas pelo País (SANTOS JUNIOR, 1995, p. 119).

Depois de apresentar um cenário desfavorável para as transformações urbanas, marcado pelo avanço neoliberal representando um desmonte do Estado, o contexto de recessão econômica e um domínio ainda dos setores de planejamento das cidades por técnicos urbanistas com uma formação tradicional, tecnocrática e conservadora (incapazes de reconhecer o processo de produção de assentamentos



precários, irregulares e ilegais como uma forma particular de urbanização), Rolnik (1996) afirma que o avanço em direção à Reforma Urbana dependeria da garantia da participação popular nas decisões e definição de prioridades no Plano Diretor, como forma de contrabalançar as forças políticas e de mercado.

Apesar dos retrocessos, Rolnik (1996) aponta que, no Brasil, estariam sendo realizadas experimentações de novas formas de democratização da gestão e constituição da cidadania, de reconstrução da dimensão pública nas cidades, que, por sua vez, estariam assumindo um papel de protagonismo no novo cenário do capitalismo mundial. Considerando esse cenário, seria possível, na visão da autora, buscar formas de ampliação da capacidade do governo local de estabelecer espaços de interlocução da sociedade, no processo de elaboração das políticas públicas. A saída seria a elaboração de planos como um “pacto territorial local”, que representaria uma “estratégia concertada na cidade sobre seu futuro” (ROLNIK, 1996, p. 360):

A formulação de uma estratégia econômico-político-territorial para o futuro da cidade, conduzida por um fórum representativo dos agentes que a constituem e assentada sobre um pacto de solidariedade urbana, pode ser um importante elemento de constituição de uma nova cidade, ou de uma nova ordem urbanística. (ROLNIK, 1996, p. 359)

Novamente, repõe-se aqui a ideia de que havendo espaços efetivos de construção democrática, onde atores da sociedade civil poderiam apresentar e negociar seus interesses na produção de um consenso (pacto)<sup>78</sup> sobre os destinos da cidade, seria possível intervir não só nas instituições públicas (no processo de elaboração de políticas públicas), mas, também, interferir nos processos de produção do espaço urbano, através do Estado. A questão da construção política reaparece, mas não mais na perspectiva do conflito e da luta política (como estaria na perspectiva dos movimentos sociais urbanos), e sim como um espaço público institucionalizado, de participação, negociação e pactuação, entre interesses da sociedade.

Vale entrar aqui na crítica ao enfoque da “nova sociedade civil”, que substitui a abordagem dos movimentos sociais urbanos. Nesse marco, segundo Gurza

---

<sup>78</sup> Essa ideia de pactuação política vai aparecer em diversos textos dos “ideólogos” da Reforma Urbana, em momentos distintos. Ver por exemplo: Ribeiro e Cardoso (1990), Santos Junior (1995), Rolnik (1996).

Lavalle (2003):

a nova sociedade civil foi definida como uma trama diversificada de atores coletivos, autônomos e espontâneos a mobilizar seus recursos associativos mais ou menos escassos – via de regra dirigidos à comunicação pública – para ventilar e problematizar questões de ‘interesse geral’ (GURZA LAVALLE, 2003, p. 97).

Na proposta de “pacto territorial” do ideário da Reforma Urbana – e mesmo na ideia de que, aprovados os instrumentos jurídico-institucionais, através de espaços de participação e gestão democrática, estariam garantidas as forças necessárias para a implementação da reforma urbana – há uma proposição similar à que aqui se apresenta.

Mais explicitamente, no artigo citado (ROLNIK, 1996, p. 351), para defender o pacto a ser realizados em espaços de solidariedade sociais, está presente a ideia de um consenso em torno da “necessidade de intervenção no processo de crescimento e desenvolvimento das cidades brasileiras na direção de um espaço mais equilibrado do ponto de vista sócio-ambiental” (ROLNIK, 1996, p. 351), ideia já presente em Ribeiro e Cardoso (1990), como um pacto para conciliação de interesses e para guiar a ação coletiva sobre o espaço urbano.

Essa literatura, segundo Gurza Lavalle (2003), para descrever e conceituar o papel da nova sociedade civil, combina “estipulações empíricas e normativas” e “prescritivas” quanto ao comportamento dos atores no espaço público. Autônomos e com práticas democráticas, através da ação social, seriam portadores do “interesse geral” da sociedade.

Para Sérgio Costa (apud GURZA LAVALLE, 2003, p. 102), o espaço público como arena, seria o lugar onde se realizariam “consensos normativos de reconstrução reflexiva de valores e disposições morais que norteiam a convivência social”, onde problemas relevantes para o conjunto da sociedade seriam tratados a partir de uma visão universalista, chegando-se a um consenso, norteado por “interesses gerais”. Nesse movimento analítico, estabelece-se ainda uma oposição dualista com as esferas de economia e da política (em uma hiper-simplificação), onde reinaria uma racionalidade estratégica, motivada por interesses particulares (GURZA LAVALLE, 2003).

Por um lado, os autores referenciados nesse campo se baseiam em estudos

empíricos sobre o avanço das gestões democráticas, pretendendo apresentar um diagnóstico de processos em curso: orçamentos participativos, novos conselhos e o universo das associações sociais (GURZA LAVALLE, 2003, p. 98). Contudo, no caso dos “ideólogos” da Reforma Urbana, trata-se da produção de um projeto (ideário) composto por uma combinação entre um ideal de espaço de participação e gestão pública, associado a instrumentos também idealizados quanto a seus efeitos, considerando que nunca antes teriam sido aplicados nas cidades brasileiras visando os propósitos anunciados<sup>79</sup>.

Em uma crítica ao processo através do qual o Fórum Nacional pela Reforma Urbana cristaliza um modelo de planejamento e volta sua atuação à sua difusão, Faria (2012) se refere a ele como instrumento ideológico de sustentação da luta pela reforma urbana. Os planejadores se tornam sujeitos da reforma urbana, portadores de uma ação social virtuosa, e alimentando um “campo simbólico no qual o poder se sustenta na razão técnica e jurídica”. Instaure-se um consenso no qual se sustenta sua ação, e anula-se inclusive a possibilidade da política.

Aqui ainda se opera um achatamento inclusive da perspectiva da nova sociedade civil, onde o associativismo civil e os espaços públicos são substituídos pelos técnicos e acadêmicos a serviço da reforma urbana, que, em vista do “interesse geral da cidade”, ou da realização plena do direito à cidade, elaboram e passam a difundir seu consenso. Estabelece-se uma rigidez, inclusive na possibilidade política de alargamento do campo dos direitos, de ampliação da cidadania, uma vez que seus termos são dados e não mais objetos de luta política e tensionamento com as forças conservadoras da sociedade.

Na proposição de Avritzer (apud GURZA LAVALLE, 2003), os novos espaços públicos criados, onde atuaria a nova sociedade civil, reunindo atores autônomos e direcionados à edificação de novas solidariedades, seriam capazes de tratar questões relevantes para o conjunto da sociedade, “sendo portadoras de ‘interesses gerais’ - legítimos e moralmente cimentados” e por meio da ação social, levariam à reforma das instituições democráticas. Sérgio Costa, teria cunhado a frase “democratização da democracia”, se referindo à essa nova sociedade civil e ao seu

---

<sup>79</sup> Embora essa perspectiva não estivesse totalmente desconectada da literatura em questão, uma vez que esta, ao mesmo tempo que se pretende um diagnóstico e uma teorização, teria também um caráter prescritivo.

papel democratizante sobre as instituições políticas (GURZA LAVALLE, 2003, p. 103-104).

Para chegar a esse desenho, os autores estariam operando por meio de uma “estilização conceitual” dos atores sociais. Pelo crivo dos quesitos estabelecidos por essa literatura para definir um associativismo autônomo e plural, se excluiriam sindicatos, partidos políticos, grupos de interesse, organizações econômicas e instituições altamente hierarquizadas como igrejas, complicando inclusive a concepção de espaços democráticos (GURZA LAVALLE, 2003)<sup>80</sup>.

Sobre esse aspecto, Romão (2010) avança na crítica à forma como se apresenta a sociedade civil e política como elementos estanques, sem considerar os fluxos de poder que os atravessam. Um conjunto da literatura sobre o Orçamento Participativo, em diálogo com a obra de Avritzer, apresentaria as situações registradas como imperfeitas, e identificariam os motivos para seu fracasso: a inexistência de uma ‘sociedade civil autônoma’, ou falta de tradição associativa, a falta de ‘vontade política’ dos governos, e, de forma secundária, discussões acerca do desenho institucional, investimento financeiro nas demandas apresentadas, entre outras razões. A ideia de “imperfeição”, afirma Romão, estaria na referência estabelecida a um modelo ideal de OP, baseada em certa visão da experiência de Porto Alegre, e na busca, na experiência empírica, dos requisitos estabelecidos para a plena realização da experiência democratizante (ROMÃO, 2010, p. 69-71).

Sobre as avaliações do FNRU sobre as limitações das experiências de planejamento participativo, ou melhor, de aprovação de Planos Diretores que incorporaram o ideário da Reforma Urbana, podemos tecer críticas semelhantes, da busca pelos elementos que não se concretizaram, apesar de terem havido “avanços”. Esse elementos ausentes viriam de uma concepção idealizada e

---

<sup>80</sup> Gurza Lavalle finaliza seu artigo afirmando que tal literatura, que se tornou hegemônica nos anos 1990, se encerra “sem pena, nem glória”. O autor lista um conjunto de críticas a essa abordagem, mas que não teriam sido responsáveis por seu declínio: “Na verdade, tratou-se mais de um abandono dos termos do debate por infecundidade cognitiva, por falta de fôlego dentro de sua própria agenda e por incapacidade de produzir subsídios analíticos e empíricos passíveis de nutrir linhas de pesquisa.” (GURZA LAVALLE, 2003, p. 108).

normativa de como se implementar a agenda da reforma urbana, com pouca (ou nenhuma) base real nos conflitos e lutas urbanas em curso.

Nas críticas à opção pela “luta” jurídico-institucional, Maricato (1996) se refere a um distanciamento das lutas massivas urbanas e perda de seu caráter contestatório:

Ao aprofundamento e detalhamento das propostas, não correspondeu uma ampliação da participação popular, ao contrário, o rumo seguido, trouxe um distanciamento em relação às lutas massivas urbanas (MARICATO, 1996, p. 312).

A autora cita o direito à terra, principal reivindicação dos movimentos de moradia dos anos 1980, e a conquista do financiamento habitacional no início dos anos 90, como pautas que ficam à margem da plataforma da reforma urbana. Relata também que importantes conquistas não passaram pelo FNRU, como novos instrumentos para a regularização fundiária de favelas, e o projeto de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular, liderado pela União dos Movimentos de Moradia de São Paulo e subscrito por 800.000 pessoas (MARICATO, 1996).

A proposição de um modelo de planejamento, e uma plataforma com mecanismos e instrumentos institucionais, bem como um referencial metodológico para a realização do planejamento das cidades brasileiras, se tornara para Maricato (2011) um receituário de demandas institucionais e abstratas. Ao fazer isso, o movimento teria abandonado seu caráter contestatório, de luta anticapitalista, e cedido sua ação para uma agenda voltada para a pauta institucional:

Um vocabulário técnico, jurídico e urbanístico - próprio dessas esferas profissionais e demandas restritas a avanços formais institucionais - tornou-se hegemônico e até absoluto. O FNRU afastou-se das ações de confronto político, de autonomia, de independência política e utopia social, além de incorporar um discurso genérico do direito à cidade, que deverá ser alcançado por meio do aperfeiçoamento legal, institucional e da ampliação da participação popular (MARICATO, 2011, p. 152-153).

Volta-se para a elaboração de cartilhas, disseminação de cursos de capacitação para funcionários públicos e lideranças: *‘disseminando conceitos abstratos que são repetidos de forma oca, sem qualquer eficácia’* (MARICATO, 2011, p. 153).

A autora se refere a um conjunto de direitos relacionados à reforma urbana que não lograra sequer ser reconhecido pela “imensa massa de espoliados

urbanos”, a quem se dirigem. Considerando sua experiência na gestão municipal de São Paulo, sob um governo de esquerda<sup>81</sup>, afirmou que a “correlação de forças da sociedade ainda não é favorável à implantação de pressupostos da Reforma Urbana”. Se o capital imobiliário encontrava-se organizado e mantendo canais de pressão diretos na prefeitura para a defesa de seus interesses (e para barrar iniciativas populares), as entidades e movimentos estariam ainda direcionados a reivindicações locais ou comunitárias. Haveria, ainda, um predomínio de práticas consolidadas de clientelismo, corrupção, empreguismo, favorecimentos, marcando as relações entre Estado e sociedade, “profundamente ineficaz para os interesses da maioria”. A máquina pública, por sua vez, estaria voltada às normas legais, desconhecendo a cidade real, e estruturada por uma lógica de competências fragmentadas, rede de micropoderes e burocracia dificultando a possibilidade de responder às demandas sociais (MARICATO, 1996).

As propostas “para fazer avançar a Reforma Urbana ao nível do governo local”, dependeriam, para Maricato (1996), não de um avanço nos marcos legais, mas de uma correlação de forças favorável, de instauração de formas de participação democrática e transparência nas negociações entre os agentes que engendram a produção do espaço urbano:

Nenhuma legislação, mesmo se aprovada devido a circunstâncias especiais, será implantada, contrariando interesses hegemônicos na produção da cidade. Do mesmo modo nenhuma lei, mesmo sendo autoaplicável garante justiça social e qualidade ambiental, pela sua simples promulgação. Além da mistificação ideológica que se faz de certos instrumentos legais (como é o caso do ‘solo criado’), é preciso considerar o conservadorismo presente em grande parte do poder judiciário quando se trata de conflitos sociais que envolvem a propriedade privada. (Vide a batalha jurídica que envolveu a cobrança do IPTU progressivo pela Prefeitura de S. Paulo, gestão Luiza Erundina, em 1992.) (MARICATO, 1996, p. 322).

Maricato (2011) observa que houve avanços teóricos sobre as cidades desiguais, assim como um avanço político e organizativo dos movimentos sociais, vitórias eleitorais e experiências inovadoras de gestão urbana democráticas realizadas por governos progressistas, e uma ampliação de espaços institucionais. A autora reconhece a conquista “de um novo arcabouço legal inédito sobre as cidades”, porém:

---

<sup>81</sup> Ermínia Maricato foi Secretária Municipal de Habitação no governo de Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores, de 1989-92.

esse conjunto importante de fatos não logrou mudar significativamente o rumo injusto e ambientalmente predatório da realidade urbana durante o período de que trata este estudo: 1975 a 2010 (MARICATO, 2011, p. 102).

Vamos apenas constatar que a esfera institucional parece ter 'engolido' as forças sociais antes mobilizadas contra ela. A militância nas campanhas eleitorais parece esgotar a prática desses sujeitos antes independentes. (...) Um dos objetivos mais perseguidos pela luta democrática - controle social sobre o Estado por meio de conselhos participativos - parece não ter mudado a política brasileira. Ao contrário, ampliou o campo das práticas clientelistas (MARICATO, 2011, p. 151-152).

Mesmo nos governos progressistas, relata a autora, há uma relação ambígua de lideranças com governos, envolvendo cooperação, cobrança e cooptação. Espaços de participação estariam sendo largamente utilizados como espaço para ampliar influência e favores (MARICATO, 2011, p. 153). Sobre o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, Maricato se refere à uma guinada conservadora, quando volta-se para a esfera institucional, participativa, e perde de vista a luta contra problemas histórico-estruturais, anticapitalista:

O FNRU afastou-se das ações de confronto político, de autonomia, de independência política e utopia social, além de incorporar um discurso genérico do direito à cidade, que deverá ser alcançado por meio do aperfeiçoamento legal, institucional e da ampliação da participação popular (MARICATO, 2011, p. 153).

Sérgio Baierle (2012), por sua vez, parte de uma crítica aos espaços de democracia participativa abertos no Estado. O Estado Moderno, no contexto de crise do capitalismo, estaria se transformando cada vez mais em um gestor da exceção, reduzindo assim, progressivamente, a existência do político enquanto espaço aberto. Estaria a serviço da “democracia direta do capital”<sup>82</sup> e, por outro lado, adotando medidas compensatórias diante das impossibilidades de ampliação da cidadania (promessa do capitalismo não realizável).

A democracia participativa seria uma forma de *otimismo cruel*: “conceito que expressa a aposta num projeto de melhoria contínua da vida, cuja ilusão de chegar lá curto-circuita as alternativas a ele”. Trata-se, portanto, de um “Ideário de progressiva melhoria da democracia e, portanto, de ampliação de direitos à cidadania, dispensando fraturas radicais ou violentas da sociedade.” (BAIERLE, 2012, p. 1). Assim, metodologias e espaços participativos para a boa governança e incremento do capital social local “nada mais significam do que a busca obsessiva

---

<sup>82</sup> Termo cunhado por Vainer (2011).

do consentimento ativo das classes subalternas em relação à sua normalização e neutralização econômica, social e política.” (BAIERLE, 2012, p. 01). Espaços participativos nada mais seriam do que espaços de negociação, diante das (restritas) alternativas dadas pelo Estado (BAIERLE, 2012).

Dagnino (2004), ao tratar dos deslocamentos de sentidos das noções de sociedade civil, participação e cidadania, se refere à uma “confluência perversa” de dois projetos políticos:

(...) um projeto político democratizante, participativo, e o projeto neoliberal, que marcaria hoje, desde nosso ponto de vista, o cenário da luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade brasileira (DAGNINO, 2004, p. 95).

Segundo a autora, a Constituição de 1988 representara um marco formal, ao consagrar o princípio de participação da sociedade. A partir de então, a relação de confronto e antagonismo estabelecida entre sociedade civil e Estado, teria dado lugar a “uma aposta na possibilidade de sua ação conjunta para o aprofundamento democrático” (DAGNINO, 2004, p.96).

Ao mesmo tempo em que se defende a proposição de processos de alargamento da democracia, criação de espaços públicos e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas, de crescente participação, se observa o avanço do projeto neoliberal (marcado no Brasil pela eleição de Collor em 1989), que isenta progressivamente o Estado em seu papel garantidor de direitos e transfere para a sociedade civil parte de suas responsabilidades: “a perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004, p. 96-97).

Há uma aparente identidade de propósitos, segundo a autora, cuidadosamente construída a partir da utilização de referências comuns. Um obscurecimento das distinções e divergências entre os dois projetos, “por meio de vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa” (DAGNINO, 2004, p. 99). Sua diferenciação deve se dar no campo da prática política, onde “qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário”. Se, de um lado, a ideia de uma nova cidadania se refere à um contexto de luta pela ampliação de direitos e ampliação do espaço da política, de outro busca-se redefinir e reduzir a participação à noção de gestão (DAGNINO, 2004, p.



97, 103).

O distanciamento se daria através do reconhecimento de projetos políticos<sup>83</sup> distintos, e em disputa: um confronto entre um projeto político democratizante e de ampliação da cidadania, que se constitui enquanto um “campo ético-político”, e um projeto neoliberal que avança no nível global e estabelece novas relações entre Estado, agências financiadoras e sociedade civil (em especial as ONGs) (DAGNINO, 2004).

Uma redefinição da cidadania, para a autora, deve ser objeto de luta política, relacionada à constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos), que definem “desde baixo” o que consideram ser seus direitos e lutam pelo seu reconhecimento enquanto tal. Essa noção transcende a referência liberal de “acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político já dado” e reivindica a participação na própria definição do sistema, alterando as relações de poder (DAGNINO, 2004).

A proposta de Dagnino (2004) recupera um sentido de cidadania, participação e sujeito político, que vem da passagem do campo acadêmico dos movimentos sociais urbanos para o da sociedade civil. Mas, de forma distinta dos autores apresentados até aqui (Avritzer e Costa, fundamentalmente), mantém a dimensão política no centro da questão. Dimensão esta que também é posta de lado quando o ideário da Reforma Urbana se converte em um receituário a ser disseminado e institucionalizado.

### **3.6 Reforma Urbana: uma agenda de direitos**

Como visto, o Movimento pela Reforma Urbana representou uma importante articulação política que cresceu no processo de abertura democrática do país e conseguiu unificar pautas locais e setoriais em torno de um projeto de Reforma Urbana. O movimento conquistou um capítulo na Constituição Federal Brasileira de 1988, através de uma emenda popular resultado de uma mobilização nacional.

---

<sup>83</sup> “(...) *projetos políticos* num sentido próximo da visão gramscianiana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos.” vínculo indissolúvel entre cultura e política (DAGNINO, 2004, p. 98).

Esse movimento se constitui no mesmo momento em que se constava um esgotamento dos movimentos sociais urbanos, considerado uma de suas bases, enquanto movimento autônomo e transformador.

Os ideólogos do Movimento pela Reforma Urbana reconhecem as limitações das lutas populares e definem uma orientação para sua ação sustentada por um campo acadêmico e profissional, voltado para a intervenção em espaços jurídico-institucionais. Há a incorporação de uma nova leitura da sociedade civil no Brasil, que entende possível a relação com o Estado no sentido de promover sua democratização.

Institucionalizado no Fórum Nacional pela Reforma Urbana, o movimento elaborou a plataforma pela reforma urbana e definiu como prioridade de sua ação definir um novo tipo de planejamento, politizado, diferenciado do planejamento tradicional e tecnocrático, e a serviço da reforma urbana. Esse novo ideário de planejamento passou a ser difundido e os “setores progressistas da sociedade civil e movimentos populares urbanos” convocados a atuar nos espaços institucionais em sua defesa.

Sem um enraizamento em lutas populares, a reforma urbana passou a defender a construção de pactos e consensos, seguindo um novo receituário, idealizado no campo técnico-acadêmico. Os planejadores se tornam o “sujeito” da reforma urbana, sem a necessária base política para intervir na correlação de forças que determina a produção e o controle do espaço urbano. O reconhecimento da pouca efetividade das conquistas legais obtidas e das limitações dos caminhos de ação adotados, não foram suficiente para alterar seus rumos de ação.

O arcabouço legal conquistado, no momento de sua força mais expressiva, durante o processo da Constituinte, representou um marco nas lutas urbanas. A opção pela disseminação de uma plataforma teve resultados importantes na disseminação de uma linguagem de direitos relacionadas ao urbano, do direito à moradia reivindicado pelos movimentos sociais, ao direito à cidade, construção que vai motivar uma articulação intersetorial do campo profissional e acadêmico do urbano, e remeter à noção *lefebreviana* de direito à cidade em seu sentido mais amplo, como um direito coletivo de uso e apropriação da cidade.

A forma dominante com que esses direitos foram inseridos em um discurso

pelo FNRU, apresentava graves limitações. O “congelamento” dos objetivos, princípios e propostas da reforma urbana em uma plataforma restringiu a própria possibilidade da política, base para o alargamento do campo de direitos e ampliação da cidadania.

Essa base de afirmação de direitos – à moradia e à cidade –, porém, terá alcances mais amplos, para além dos limites da ação do FNRU, como veremos no capítulo 5, nos casos apresentados. Nas resistências contra as remoções no Brasil, o discurso de direitos assume novos contornos na afirmação de identidades e defesa de bairros populares.

#### 4 A LUTA PELOS DIREITOS CIVIS E O COMMUNITY PLANNING NOS ESTADOS UNIDOS

Ao buscar as referências históricas das relações entre as lutas sociais e o planejamento urbano, o *community planning*, que surge nos anos 1960 nos Estados Unidos, se destaca. O *community planning* foi uma estratégia de resistência de organizações de bairros e comunidades que estavam ameaçados de despejo e demolição, com as quais se aliaram profissionais engajados nas lutas por direitos civis, para elaboração de planos alternativos. Iniciativas pioneiras de resistência a projetos de renovação urbana desencadearam um processo que se espalhou para se tornar uma prática comum em grandes cidades estadunidenses. Programas governamentais foram criados em resposta às mobilizações comunitárias. Mobilizações locais politicamente engajadas alteraram a dinâmica de produção da cidade, garantindo espaços para comunidades de baixa renda no centro das áreas de valorização do capital imobiliário.

Os anos 1960 representaram um momento de retomada das lutas sociais em um contexto de crescimento econômico global (entre a crise desencadeada pela quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, e a crise do petróleo que estaria por vir nos anos 1970). Os movimentos sociais mais expressivos nos Estados Unidos nesse momento são pelos direitos civis e anti-guerras – oposição à guerra do Vietnã, principalmente. As lutas trabalhistas começam a voltar à cena social, com o fortalecimento dos sindicatos, e a esquerda passa a se organizar em novas articulações, baseadas em movimentos que questionavam a centralidade apenas do mundo do trabalho, e se somam a novos espaços de luta relacionados às condições de vida, à igualdade racial e de gênero, e à disputa dos fundos públicos. O movimento estudantil também começa a se tornar uma força política, realizando ocupações e greves nas escolas.

Nesse momento de efervescência política, organizações comunitárias de bairros nos Estados Unidos se tornaram o centro de protestos de resistência contra ações de renovação urbana promovidas pelo Estado em aliança com a indústria imobiliária. Essas ações cresceram em organização e elaboração política, a partir de articulações entre movimentos em curso: moradores contra despejos, inquilinos contra o aumento de alugueis, militantes na luta pelos direitos civis. Estudantes e

profissionais de arquitetura e planejamento urbano se engajaram nas lutas nos bairros, e elaboraram novas formas de ação. O *community planning* surge como uma estratégia de defesa de bairros pobres, de trabalhadores, majoritariamente negros e de imigrantes, em grandes cidades estadunidenses, como Nova Iorque e Los Angeles.

Apresenta-se a seguir o caso de Nova Iorque, selecionado por ter sediado lutas emblemáticas, como a do Comitê de Cooper Square, pioneiro em vários aspectos: na associação de moradores organizados com um profissional em planejamento urbano, que assessorou a produção de seu plano alternativo, apresentado ao Estado contra um projeto de renovação urbana; nas estratégias políticas de defesa de seu plano, envolvendo protestos, estratégias de mídia, ocupação de espaços institucionais e negociações com o Estado; na construção de estratégias de fortalecimento da luta local a partir de criação de espaços políticos em escala maior, da região na qual se insere e da cidade; e na proposição de formas inovadoras de propriedade comunitária da terra, como avanço das estratégias de resistência, acesso e manutenção da terra para moradia de população de baixa-renda contra o mercado imobiliário.

O Comitê de Cooper Square inaugurou uma forma de ação em Nova Iorque que se tornou referência para outras organizações e desencadeou um amplo movimento de elaboração de planos locais na cidade. Através de planos alternativos, aliados a estratégias de luta política, comunidades pobres conseguiram enfrentar tentativas de despejo e de expulsão, e alterar a dinâmica de expansão da valorização imobiliária e da substituição de população em seus bairros. Os planos se tornaram um recurso de resistência e de proposição de novas formas de ocupação do território. O Estado foi então obrigado a responder a esse movimento crescente.

Foram muitos e diversos os desdobramentos do *community planning*, a partir da multiplicidade de experiências, que foram além das comunidades pobres aliadas a militantes engajados politicamente, para se tornar uma prática disseminada de organizações de bairro, envolvendo novos agentes, como organizações não-governamentais financiadas por políticas públicas, ou mesmo entidades empresariais. Como observa Angotti (2008), muitos desses desdobramentos não tinham caráter radical ou mesmo progressista, como as primeiras experiências destacadas a seguir. Deslocadas de seu sentido original, de defesa das

comunidades populares, passam a ser incorporadas em políticas públicas e em ações sociais que mantêm e reproduzem o *status quo*.

Como prática de planejamento, suscitou amplo debate acadêmico sobre os tipos de planejamento realizados, considerando objetivos, métodos, agentes e seus papéis no processo, alcances e limitações. Grupos acadêmicos foram agentes ativos da construção do *community planning*. Universidades constituíram centros de assessoria a organizações comunitárias e profissionais e acadêmicos engajados formularam proposições sobre os diferentes tipos de prática, visando inclusive influir e orientá-las. O debate acadêmico se articulava, inevitavelmente, às disputas políticas em curso, tendo inclusive um peso na afirmação da legitimidade de determinadas práticas, contra outras. A expressão *community planning* passou a ser adotada, em sentido mais geral, para definir ações de planejamento realizadas com participação e para uma comunidade<sup>84</sup>, e novas designações surgiram para especificar modelos particulares: planejamento advocatício, radical, transativo, transformador, progressista. Outra diferenciação que passou a vigorar foi a de que o *community planning* referia-se ao planejamento local de forma mais geral, enquanto o *community-based planning* a processos com envolvimento efetivo da comunidade na realização do planejamento.

Em 1963, o *Pratt Institute Center for Community and Environmental Development* foi fundado, constituindo o primeiro grupo universitário formado por professores e estudantes para “em parceria com organizações comunitárias, enfrentar a pobreza urbana através do empoderamento de moradores para a participação em processos de planejamento oficiais que afetam sua comunidade”<sup>85</sup>. O centro se tornou referência para comunidades pobres ameaçadas de remoção, ou

---

<sup>84</sup> Entendendo como comunidade não a definição da tradição sociológica que depende necessariamente de relações comunitárias estabelecidas entre seus membros (conforme teorizado por Tönnies), mas enquanto um unidade de vizinhança delimitada, ocupada por uma população com características relativamente homogêneas que habita um bairro ou parte de um bairro, com uma delimitação física reconhecida por seus integrantes. Na sociedade norte-americana há uma tradição de organização comunitária, inicialmente criadas como forma de moradores atuarem na melhoria de seu bairro e tratamento de problemas comuns, muitas vezes ligadas a igrejas ou organizações étnicas (como grupos de imigrantes), na ausência do Estado, que somente na segunda metade do século XIX começa a criar instâncias regionais e mecanismos institucionais para a atuação mais próxima da escala dos bairros (ANGOTTI, 2008). Neste capítulo, vamos utilizar o termo comunitário com esse sentido.

<sup>85</sup> Trecho extraído da apresentação da história do centro disponível em <http://www.prattcenter.net/our-mission/our-history>.

que buscavam formas de melhorar suas condições de vida. O trabalho ia além de fornecer assessoria técnica especializada, como defende um de seus fundadores: “bom planejamento e ativismo andam lado-a-lado”. O centro levava acadêmicos e estudantes “radicais” para as ruas e, através de seu conhecimento técnico, permitia aos moradores disputar (e negociar) de igual para igual com os burocratas da administração pública. Buscavam também assessorar organizações comunitárias na construção de soluções propositivas para ir além do confronto político (PRATT, 2010).

Em 1961, mesmo ano de entrega do plano alternativo de Cooper Square para a prefeitura de Nova Iorque, Jane Jacobs publicou “Morte e Vida de Grandes Cidades [Norte Americanas]<sup>86</sup>” (JACOBS, 2000), com uma crítica implacável ao planejamento modernista, aos grandes projetos de renovação urbana e uma defesa de um urbanismo que reconhecesse as relações humanas na escala dos bairros. Jane Jacobs saudava a luta dos moradores de bairros contra projetos de renovação urbana, em defesa da vitalidade dos bairros através da preservação de seu modo de vida e sua inserção urbana, uma vez que os novos projetos representavam rupturas no tecido urbano, segregação de usos e renda e estavam associados à construção de grandes conjuntos populares monofuncionais para a população deslocada. As propostas de Jacobs incorporavam ideias de ativistas locais, que estavam lutando para salvar suas comunidades. A publicação, que se tornou um clássico da literatura sobre planejamento urbano, ajudou a criar uma consciência pública sobre o valor do bairro e as ameaças das renovações urbanas e do desenvolvimento em grande escala. Enquanto ativista, Jane Jacobs desempenhou importante papel para a derrota do “último dos megaprojetos de Moses”, a Lower Manhattan Expressway, a mesma que ameaçava os moradores de Cooper Square, e que “caiu vítima dos crescentes movimentos comunitários e dos já escassos recursos fiscais” (ANGOTTI, 2008; pos<sup>87</sup>.1281)<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> O título original é “*The Death and Life of Great American Cities*”, Morte e Vida de Grandes Cidades Americanas. Na edição brasileira o título não faz referência ao “Americanas”. A edição brasileira é de 2000.

<sup>87</sup> A publicação foi consultada na versão Kindle, “pos.” indica a posição do texto citado.

<sup>88</sup> Segundo Tom Angotti, Jane Jacobs atuava com um setor do movimento comunitário que tinha recursos e poder político para impedir o avanço dos tratores da prefeitura, a Greenwich Village, que, apesar de ser conhecida como multiracial, era predominantemente branca. O autor reconhece a importância da atuação e da obra de Jacobs, mas aponta que a maior parte das comunidades negras

Em 1965, Paul Davidoff publicou artigo hoje também considerado clássico e referência didática do *community planning* em universidades norte-americanas, “Advocacy and Pluralism in Planning”. Ativista e professor do Hunter College, que também desde a década de 1960 mantinha o *Center for Community Planning & Development* (CCPD), foi co-fundador do *Planners for Equal Opportunity*, em 1964, junto com Walter Thabit, profissional que assessorava o Comitê de Cooper Square. No artigo, Davidoff defendia o planejamento advocatício, a ser incorporado como uma prática de Estado para o planejamento da cidade. Embora não concretizado como tal, se tornou uma das referências da forma de atuação dos profissionais de planejamento na assessoria às comunidades, e do seu papel de mediador nas relações com o Estado.

Em 1973, Stephen Grabow e Allan Heskin publicaram o texto “Foundations for a Radical Concept of Planning”, considerado referência fundante do planejamento radical<sup>89</sup>, uma das formas do *community planning* que implicaria um maior engajamento político. Outra referência é Saul Alinsky, ativista político que, em seu livro clássico “Rules for Radicals” (1971), se dirige aos jovens que buscavam se engajar politicamente, e apresenta princípios para a ação radical com base em sua experiência pessoal de agitador e organizador. Alinsky atuava na mobilização social de organizações de bairros de trabalhadores em Chicago, Michigan e Nova Iorque a partir dos anos 1950, e se torna referência para uma corrente de ação local importante nos Estados Unidos.

Em 1987, John Friedmann apresenta uma elaboração teórica do planejamento radical, no capítulo 10 (“The Mediations of Radical Planning”) do seu livro “Planning in the Public Domain”. Esse capítulo resgatou referências de sua proposta de 1973, do *transactive planning*, à época uma proposição para a superação de problemas de pouca efetividade do planejamento modernista racionalista, mas ainda tendo o Estado no centro da ação planejadora. Em 1987, Friedmann reconhecia a importância da prática do planejamento realizado com comunidades locais ou bases locais de movimentos sociais. O capítulo, segundo o

---

ameaçadas e mais vulneráveis não conseguiam a visibilidade do mainstream profissional, nem tinham seus manifestos conhecidos (ANGOTTI, 2008).

<sup>89</sup> Retomaremos adiante a discussão sobre o termo radical na literatura de planejamento norte-americana.



autor, não estaria previsto inicialmente na estrutura da publicação, pensada em 1980 com o objetivo de dar conta da história das ideias de planejamento desde os fins do século XVIII, e sua evolução ao longo do século XX. Mas, observa, “tendo me fixado no Estado, eu havia negligenciado as múltiplas contra-narrativas à esquerda do espectro político”<sup>90</sup> (FRIEDMANN, 2011, p. 6). Reconhecendo inclusive a centralidade política que o *community planning* assumira nas décadas de 1970 e 1980, o autor dedica um capítulo do livro a teorização sobre essa prática (FRIEDMANN, 1987; 2011).

No próximo tópico, focaliza-se o caso de Nova Iorque, com destaque para Cooper Square, que permitem acompanhar como a proposta foi construída na prática, nos desdobramentos do conflito político. Em seguida, será examinado o debate acadêmico, em torno da formulação e conceituação dos planejamentos advocatício, radical e transativo. Também serão discutidos os diálogos entre o *community planning* e o chamado planejamento comunicacional. Este campo do planejamento se refere às práticas de planejadores dentro do Estado, mas teve forte influência do *community planning*, como aparece nos artigos sobre o tema. O debate sobre o papel do planejador “oficial” na abertura democrática do Estado e no fortalecimento das lutas sociais também será abordado.

A trajetória segue para o debate contemporâneo sobre novas formas, relações e embates políticos gerados a partir das organizações locais de bairro, com as proposições do planejamento transformador, progressista, insurgente, entre outros. Deixamos esse debate para o capítulo 06, considerando o novo contexto da *cidade neoliberal*.

#### **4.1 O *community planning* em Nova Iorque**

Desde os anos 1930, são registrados em Nova Iorque protestos e manifestações contra deslocamentos forçados por aumentos de aluguéis, ou mesmo por perda da capacidade de pagamento. No contexto da crise econômica com altos índices de desemprego que marcou os anos 1930 nos Estados Unidos, moradores sem capacidade de pagamento lutaram para manter sua condição de moradia. Nos anos 50 e 60, o programa federal de renovação urbana (autorizado em 1949) e a

---

<sup>90</sup> Tradução da autora.

“Guerra Federal contra a Pobreza” (War on Poverty), que incluía o Programa Cidades Modelos (Model Cities<sup>91</sup> Program), impulsionaram uma série de projetos que previam o deslocamento de populações pobres e incentivavam a gentrificação (ANGOTTI, 2007; 2008).

Na cidade de Nova Iorque, tendo à frente o planejador urbano e empreendedor Robert Moses, as ações de renovação urbana incluíam grandes obras viárias (vias expressas) e grandes edifícios públicos (universidades, hospitais), associados a projetos de incorporação imobiliária de alto padrão. A renovação urbana estava diretamente associada à expulsão de população pobre, seguindo a linha do planejamento haussmaniano<sup>92</sup>. As lutas sociais dos anos 1960, em torno de questões de trabalho e direitos civis, foram particularmente fortes nessa cidade. Expõe-se a seguir o contexto político e econômico em que o *community planning* nasceu em Nova Iorque, principalmente baseado na obra de Angotti<sup>93</sup> (2007; 2008).

As lutas nas comunidades emergiram com força em um momento de grande vigor da indústria imobiliária de Nova Iorque e de investimentos públicos em grandes obras, tendo como fundo as lutas sociais de negros, trabalhadores e população de baixa renda pela moradia e pelo acesso aos recursos públicos. Angotti vai trazer à tona as relações de raça e classe que estão por trás das ações de renovação urbana na cidade de Nova Iorque, relatando como as populações ameaçadas se organizaram para resistir (ANGOTTI, 2007; 2008).

Paradoxalmente, o *community planning* não teria chegado ao desenvolvimento de hoje em Nova Iorque em o poderoso mercado

<sup>91</sup> O Programa “*Model Cities*” foi uma resposta à crescente mobilização de organizações de bairro e incluía investimentos em bairros com participação de organizações comunitárias nas decisões. Integrava o programa maior “*War on Poverty*”, criado nos anos 1960. Inicialmente, foram incluídos no programa Central Brooklyn, Harlem e South Bronx, e Cooper Square fica de fora. Seu tempo de vida foi curto, encerrado em 1968 na administração Nixon (ANGOTTI, 2008).

<sup>92</sup> O Plano Haussman foi implantado em Paris na segunda metade do século XIX. O plano realizou drásticas intervenções urbanas, representadas pela abertura de grandes vias derrubando quarteirões inteiros e expulsando populações pobres das áreas centrais da cidade. O plano se tornou referência no mundo ocidental, influenciando em planos de renovação urbana em diversas partes do mundo. No Brasil, identificamos essa influência no Plano Pereira Passos no Rio de Janeiro, no Plano de Avenidas Prestes Maia em São Paulo, entre muitos outros casos.

<sup>93</sup> Tom Angotti é Professor do *Hunter College* e diretor do *Center For Community Planning&Development*, que fundou em 2002, uma das instituições de referência no *community-based planning* em Nova Iorque hoje, junto com o Pratt Center for Community Development. Ativista político integrou o *Planners for Equal Opportunity* enquanto estudante de graduação e participou ativamente do programa de planejamento do Pratt Center entre 1995-2001. Em seu livro “*New York for Sale*” apresenta o contexto histórico, político e econômico de Nova Iorque, com foco no mercado imobiliário e disputas de terra e o papel do Estado, em que o *community planning* emerge. Apresenta casos emblemáticos, dentre eles o de Cooper Square, e a evolução das práticas até os dias de hoje.

imobiliário da cidade. O poder e as contradições do mercado imobiliário juntos criaram espaço para o *community planning*<sup>94</sup> (Angotti, 2008, pos.547).

#### 4.1.1 Antecedentes: resistência negra e a lutas contra os despejos<sup>95</sup>

Na origem do problema social da moradia em Nova Iorque estaria a segregação imposta aos negros. Embora durante a escravidão a mão-de-obra escrava se concentrasse na produção rural no sul do país, não era desprezível a população negra na cidade, centro de comércio de escravos. Havia fortes restrições sociais e legais à população negra. Negros, mesmo livres, não podiam adquirir propriedades e suas condições de moradia eram as dramaticamente precárias: moravam de aluguel em bairros sujeitos constantemente ao deslocamento forçado. Em sua história, foram constantemente empurrados para a periferia e eram banidos de espaços públicos. Desde 1712, foram registradas inúmeras insurreições de negros na cidade de Nova Iorque, duramente reprimidas. Ainda em 1960, sobreviviam leis que explicitamente proibiam a hipoteca e empréstimos em bairros negros, denominados como precários.

Os movimentos de inquilinos e suas relações com partidos de esquerda e sindicatos estiveram na origem dos movimentos de defesa de comunidades. As primeiras décadas do século XX foram marcadas por grande expansão da cidade e pelo grande vigor de seu mercado imobiliário, com a expansão da área de valorização sobre bairros de trabalhadores, gerando pressão para o aumento dos valores dos aluguéis e ações de despejo para a renovação de edifícios, o que provocou ações de resistência. Nesta época, inquilinos começaram a se organizar para protestos e greves contra os altos preços dos aluguéis e contra despejos, assim como em oposição a processos de gentrificação de bairros pobres e de trabalhadores. O movimento de inquilinos na época tinha forte influência das correntes da esquerda europeia - socialismo, anarquismo, comunismo -, cujas ideias eram trazidas por imigrantes do sul e leste europeus. Sindicatos de trabalhadores incluíram em suas plataformas de luta contra os patrões a luta contra proprietários, pela segurança da posse (*"security of tenure"*) e por melhores condições de vida, engrossando os protestos na cidade. O Partido Socialista passou a defender

---

<sup>94</sup> Citações de Angotti consultadas no original em inglês, traduções realizadas pela autora.

<sup>95</sup> Esse tópico foi baseado em Angotti (2008).

propostas de controle de alugueis em bairros de trabalhadores (o que representou uma exceção, considerando sua prática usual de ação focava nas questões trabalhistas). Na década de 1920, os socialistas passaram a ser duramente perseguidos - na operação denominada “Red Scare” (Pânico Vervelho). Para driblar essas perseguições, muitas organizações de esquerda voltam a concentrar sua ação nas fábricas, evitando organizações nas comunidades.

Nesse contexto, a câmara legislativa do Estado de Nova Iorque aprovou uma lei de controle de alugueis. Em resposta e, em certa medida, atendimento às manifestações populares, a lei ao mesmo tempo teve como objetivo acalmar os protestos e reduzir a influência da mobilização socialista. A lei pode também ser vista como uma forma de manter baixos os custos do trabalho, em uma cidade industrial. Para os trabalhadores, representou certo controle do acesso à terra, estabilizando bairros de população de baixa renda, protegidos contra a gentrificação. Essa se tornaria uma luta permanente na cidade, pela necessidade de manter forte pressão política para assegurar a prorrogação do controle dos alugueis e para conter propostas de flexibilização e facilitação de despejos apresentadas pelo mercado.

A “*grande depressão*”, em 1929, teve um grande impacto na cidade de Nova Iorque, com a perda expressiva de empregos, queda drástica no valor da terra e dos imóveis, junto com a perda de capacidade de inquilinos de pagar o aluguel<sup>96</sup>. Os movimentos contra os despejos eram crescentes. O Partido Comunista, nesse momento, organizava conselhos de desempregados que se configuraram como organizações populares de massa. Esses conselhos passaram a realizar ações contra despejos e greves de aluguel bem sucedidas. O movimento foi especialmente forte no Harlem negro e nos bairros de trabalhadores imigrantes do Lower East Side.

Com o *New Deal*, foram feitos grandes investimentos públicos em obras públicas, para gerar empregos<sup>97</sup>. A década de 1940 foi marcada pelas conhecidas

---

<sup>96</sup> No segundo capítulo do livro, Angotti aborda a questão de como esses momentos de crise são oportunidades e base para o momento seguinte de crescimento. Narra como grupos familiares e empresas (como o conhecido grupo Rockefeller, entre outros) aproveitam para adquirir terras baratas, e obter benefícios do Estado, para especular e garantir altos lucros em operações imobiliárias e financeiras (ANGOTTI, 2008).

<sup>97</sup> O New Deal representou uma injeção de recursos públicos na economia em várias frentes, assim como a realização de acordos com sindicatos, para proteção ao trabalho, entre 1933 e 1938. Angotti

obras de renovação urbana lideradas por Robert Moses. Sob inspiração haussmanian, as grandes obras públicas, principalmente viárias, conduzidas por Moses abriram novas frentes de valorização imobiliária, promovendo a limpeza ("*clearence*") de bairros populares. O Estado garantia as condições para a expansão do capital, às custas de uma onda de maciços deslocamentos forçados na cidade.

Em 1937, o governo federal criou o *Housing Act*, programa para construção de habitação pública para famílias despejadas, mas com objetivo principal de gerar postos de trabalho em resposta à *grande depressão*<sup>98</sup>. O programa era limitado e austero, preservando o mercado imobiliário residencial privado para as classes médias e altas brancas, uma vez que impedia a construção de habitações de baixa renda nas áreas de renovação urbana e empurrava os novos conjuntos para áreas periféricas pobres.

Em 1949, o governo federal criou um novo *Housing Act*, programa de financiamento federal que garantia recursos para a aquisição de terras pelo município, que as repassava ao setor privado para incorporação. O departamento de planejamento da cidade, no âmbito das ações de renovação urbana, identificava e registrava bairros e edificações como precários, insalubres e pobres (classificados sem grande embasamento técnico como: "*slum*", "*blighted area*" ou "*poor*"), fornecendo, assim, a justificativa para despejos e demolições. A provisão pública de habitação atendia a população deslocada, diminuindo a resistência contra a renovação urbana. A construção de grandes edifícios públicos, como escolas e hospitais, foi também utilizada como recurso para substituir áreas pobres. Em um dos grandes projetos de renovação, de Stuyvesant Town, estima-se em 12.000 as pessoas deslocadas sem protestos.

A localização dos projetos e obras de renovação urbana era estrategicamente escolhida para promover novas frentes imobiliárias e deslocar trabalhadores e pobres, principalmente negros, mesmo quando haviam outras alternativas. As políticas ficaram também conhecidas como *Negro Removal* (remoção de negros),

---

chama a atenção para o fato de que foram igualmente importantes as reformas trabalhistas e medidas de seguridade social como forma de conter organizações autônomas de trabalhadores (ANGOTTI, 2008, capítulo 2).

<sup>98</sup> Essa interpretação do *Housing Act* de 1937 é dada por Peter Marcuse, segundo Tom Angotti observou na banca de defesa desta tese.

pelo número desproporcionalmente alto de negros atingidos. Como resultado, muitos grandes conjuntos de habitação pública se tornam guetos, ocupados por população negra e pobre removida. Embora não fossem expressivas nessa época as manifestações contra a renovação urbana, em 1943, aconteceram os *Harlem Riots* (Levantes do Harlem), protestos realizados por população negra segregada contra as péssimas condições dos serviços públicos municipais e condições de moradia nos conjuntos de habitação pública.

O programa de habitação foi desenhado para grandes incorporadoras, e pequenas empresas não se enquadravam nas condições exigidas. O governo federal passava a garantir também financiamento subsidiado e incentivos fiscais associados à renovação urbana, tornando a habitação para a classe média um negócio lucrativo<sup>99</sup>. O redesenho de bairros foi também realizado pelo mercado privado, graças à contratação de corporações para planejar o desenvolvimento das áreas de renovação urbana.

A posição dos sindicatos de trabalhadores foi ambígua, alguns contrários à renovação urbana, outros delas se beneficiando. Empréstimos a juros baixos beneficiavam sindicatos, e muitos constituíram cooperativas de trabalhadores para a construção de unidades habitacionais. Muitos dos conjuntos produzidos pelos sindicatos seriam ocupados por pessoas despejadas por projetos de renovação urbana<sup>100</sup>.

O período após a II Guerra Mundial representou mais um momento de expansão econômica do Estados Unidos, com a reconfiguração do capitalismo global. Saindo como grande vitorioso da guerra, o país expandiu seu domínio no mundo através de operações como o *Plano Marshall* (empréstimos para países aliados atingidos pela guerra na Europa) e empréstimos para o desenvolvimento econômico de países de *Terceiro Mundo*. Nova Iorque emerge, então, como capital financeira global.

---

<sup>99</sup> Podemos identificar várias semelhanças com as políticas habitacionais do BNH no Brasil, a partir dos anos 1960. Ver, por exemplo, as críticas de Gabriel Bolaffi ao BNH no artigo “Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema” (BOLAFFI, 1979).

<sup>100</sup> Além disso, Angotti (2008) aponta problemas em cooperativas no Bronx nos anos 1970, decorrentes da forma de propriedade dos imóveis. Os apartamentos, depois de prontos, seriam alugados ou vendidos no valor de mercado.

Robert Moses, que já tinha acesso aos fundos públicos teve sua ação potencializada graças à injeção de novos recursos. A habitação pública deixava de ser um instrumento de criação de empregos (como fora no New Deal), passando explicitamente a ser meio de facilitar a renovação urbana. Houve uma política clara de incentivo à indústria do petróleo e automobilística, com recursos federais para a construção de uma rede de autopistas. O redesenho das cidades então promovido tinha como referência um ideário de expansão suburbana, com núcleos habitacionais de baixa densidade conectados ao centro urbano pelas vias expressas. É desse período também um sistema federal com garantias ampliadas para a hipoteca para a casa própria, voltado para a formação de subúrbios de classe média branca proprietária<sup>101</sup>. Há restrições explícitas no sistema contra empréstimos e hipotecas em bairros negros e para a população negra.

Estimativas conservadoras apontam 170.000 deslocados entre 1945-1953 em Nova Iorque, mas líderes comunitários estimam em milhões de pessoas (ANGOTTI, 2008, pos. 1252). À época, os protestos voltaram a crescer (greves e protestos de inquilinos) e a imprensa começou noticiar problemas urbanos resultantes dos deslocamentos. Embora espontâneos e combativos, esses movimentos tinham objetivos localizados, carecendo de uma organização política capaz de construir alianças na escala da cidade e de elaborar plataformas que ultrapassassem a questão dos aluguéis e enfrentassem a questão do acesso à terra e do controle comunitário da terra - proposta que viria a ser mais tarde formulada por organizações comunitárias progressistas.

#### 4.1.2 As lutas sociais dos anos 1960 e o community planning

Nos anos 1960, eclodiram nos Estados Unidos as manifestações populares pelos direitos civis, com ações de desobediência civil e protestos nas maiores cidades americanas, com destaque para Nova Iorque. O Movimento pelos Direitos Civis (*Civil Rights Movement*) clamava principalmente pela igualdade de direitos para a população negra, mas também reunia militantes contra as guerras (era crescente o movimento contra a Guerra do Vietnã), pelos direitos das mulheres (que

---

<sup>101</sup> “O espraiamento urbano de baixa densidade resultado da implementação de um sistema interestadual de rodovias e as políticas federais de habitação coincidiram com práticas de planejamento excludentes nos subúrbios.” (ANGOTTI, 2008, pos. 990).

ganha dimensão na década de 1970, sendo seguido por crescente movimento gay), dos imigrantes e movimentos estudantis. O movimento cresceu em bairros e comunidades formados por minorias étnicas, ou pessoas de cor (*colored*), denominação dada a todos os não-brancos nos Estados Unidos - negros e latinos, principalmente - caracterizados pela pobreza e ameaças de despejos.

O movimento pelos direitos civis obteve uma vitória importante em 1964, com a promulgação do Ato dos Direitos Civis (Civil Rights Act), que torna todos iguais perante a lei, derrubando leis discriminatórias em todo o país. À despeito do avanço legal, o racismo e a segregação racial permanecem como fortes marcas da sociedade e da cidade estadunidenses. Nesse contexto, as ações de renovação urbana nas cidades atingem principalmente, e de maneira não aleatória, bairros pobres.

Nos anos 1960, as lutas dos bairros contra projetos de renovação urbana ganharam apoio de profissionais de planejamento. Os profissionais que se engajaram nas organizações comunitárias nesse primeiro momento eram ativistas, muitos declaradamente de esquerda, e é uma constante nos depoimentos seu engajamento anterior nos movimentos por direitos civis<sup>102</sup>. Estudantes de planejamento urbano e arquitetura que passariam a atuar com o planejamento comunitário, haviam militado no movimento estudantil e se identificavam com a perspectiva “radical”.

O movimento pelos direitos civis impulsionou um alargamento da atuação do campo de esquerda. Os partidos de esquerda e os sindicatos ligados à esquerda tradicional privilegiavam a ação junto a operários, a partir de uma visão fundada na centralidade das relações capital-trabalho na estruturação da sociedade capitalista e do papel da classe trabalhadora nas transformações sociais. A nova esquerda dos anos 1960 começou a trabalhar questões da vida em comunidade, condições de vida e questões relacionadas à moradia, buscando a partir delas constituir novos

---

<sup>102</sup> Ron Shiffman, que será co-fundador do Pratt Center for Community Development em 1964, um centro universitário que será responsável pela assessoria a muitas ações pioneiras nesse campo, em depoimento para os 50 anos da instituição menciona seu envolvimento com o movimento desde cedo, enquanto estudante de arquitetura, e seu comprometimento com questões sociais (PRATT, 2010). Tom Angotti em sua biografia relacionada ao community planning, começa falando da participação na luta pelos direitos civis. Jacqueline Leavitt, que realiza assessoria a comunidades no Sul do Bronx, tem importante participação no movimento feminista, e sua produção acadêmica será centrada nas relações de gênero no planejamento.



espaços e modos de organização política.

O movimento pelos direitos civis (que não se restringiu ao campo da esquerda) foi liderado por uma ampla coalizão de igrejas negras, estudantes, trabalhadores progressistas, que pressionava pela mudança social. Davis<sup>103</sup> avalia que esse foi um momento de emergência de novos sujeitos coletivos históricos, “que deslocavam a determinação de classe e traziam outras categorias sociais e políticas, como raça, colonizado, marginal e gênero” (MENDIETA, 2006<sup>104</sup>).

A questão da justiça racial ganhou especial destaque, com a liderança de Martin Luther King Jr., que defendia estratégias de ação não-violenta. Seu assassinato, em 1968, motivou uma série de rebeliões urbanas que traziam as questões do poder dos negros (Black Power) e do controle comunitário (ANGOTTI, 2008). O movimento abriu espaço para pessoas antes excluídas das instituições, governo, educação e moradia, embora não tivesse, afirma Davis, citando inclusive o próprio Martin Luther King, o potencial de acabar com o racismo estrutural. Para Davis, esse foi um momento bem sucedido das lutas sociais, estabelecendo uma agenda importante e obtendo importantes conquistas (MENDIETA, 2006).

É nesse contexto que profissionais ativistas se engajavam nas lutas comunitárias, e começaram a surgir e proliferar escritórios, organizações não-governamentais e centros universitários para assessoria às comunidades. Angotti (2008) cita alguns deles:

Walter Thabit, um planejador que trabalhou de perto com os moradores e comerciantes do Lower East Side e interrompeu o projeto de renovação urbana de Cooper Square (...), como fundador do Planejadores por Oportunidades Iguais, mobilizador nacional (até 1974) envolveu centenas de profissionais que advogavam por bairros de baixa-renda. Um grupo de arquitetos no Harlem fundou o ARCH (Comitê de Renovação de Arquitetos do Harlem) para assessorar bairros que lutam contra o deslocamento forçado. Paul Davidoff, advogado e planejador, avançou para ajudar a fundar um programa de graduação em planejamento urbano no Hunter College (parte da Universidade da Cidade de Nova Iorque), popularizando o termo planejamento advocatício como uma abordagem que integra questões sociais, econômicas e étnicas com o planejamento físico de uso do solo (...). Davidoff também fundou o Instituto de Ação Suburbana, que desafiava leis de zoneamento excludentes. O Subsolo Urbano (*Urban*

---

<sup>103</sup> Angela Davis tem atuação destacada a partir dos anos 1970 nas lutas contra o racismo, imperialismo e violação da autodeterminação dos povos. Filiada desde cedo ao partido comunista, além do feminismo, estabelece uma luta contra o racismo denunciando as privações impostas à população negra, como o encarceramento em massa, e as mais graves formas de opressão.

<sup>104</sup> Entrevista com Angela Davis por Eduardo Mendieta, realizada em maio de 2004 e publicada na revista Impulso em 2006 (MENDIETA, 2006).

*Underground*) em Nova Iorque era uma rede aberta de planejadores urbanos do governo da cidade que apoiava lutas de base comunitária. Em 1975, o planejador advogático Chester Hartman fundou a Rede de Planejadores (Planners Network), uma organização de planejadores e ativistas que se mantém ativa até hoje com forte base na cidade de Nova Iorque. Esses são alguns elementos da profissão de planejamento da cidade que se tornaram aliados do planejamento comunitário (ANGOTTI, 2008, pos. 1288).

As organizações não só realizavam assessoria aos planos locais, mas também atuavam em espaços públicos e apoiavam articulações entre as organizações comunitárias em escala maior. O Urban Underground, por exemplo, fundado por Walter Thabit e Jacqueline Leavitt<sup>105</sup>, foi um grupo de planejadores progressistas que atuava em audiências públicas e questionava as prioridades de planejamento da prefeitura, dentre outras atividades.

O movimento estudantil também começou a questionar o apoio da universidade em ações de renovação urbana. Uma ocupação de estudantes na Universidade de Columbia, entre outras reivindicações, criticava, em defesa do uso comunitário da terra, a proposta de expansão da universidade sobre um parque municipal precarizado, nos limites do bairro negro de Harlem (ANGOTTI, 2008).

#### 4.1.3 O Plano Alternativo de Cooper Square

A história de Cooper Square não é um conto de fadas. Houve muitas falhas e lutas internas no caminho. Inspirou muitas outras lutas, mas também muitas desistiram. Cooper Square é a saga de pessoas que estão lutando contra um Golias global e que demonstram, usando a frase do Fórum Social Mundial, que 'outro mundo é possível' (ANGOTTI, 2008, pos. 1538).

O primeiro plano de base comunitária de Nova Iorque foi o Plano Alternativo para Cooper Square, finalizado em 1961. O plano foi elaborado pelo Comitê de Cooper Square, sob orientação profissional de Walter Thabit, em oposição a um projeto de renovação urbana liderado por Robert Moses no Lower East Side Manhattan. O plano demorou 45 anos para ser implementado e resultou no "redesenvolvimento" das 11 quadras, garantindo 60% das unidades habitacionais para população de baixa renda. Cooper Square também fundou o primeiro

---

<sup>105</sup> Jacqueline Leavitt, logo depois de se formar, passou a trabalhar com moradores de West Harlem, no ARCH. Com Walter Thabit trabalhou também no Newark Community Union Project (NCUP), em New Jersey, com o objetivo de construir um movimento de base com os pobres. Com Thabit, trabalhou nas atualizações do Plano de Cooper Square. Nos anos 1970, ingressa na UCLA, onde desenvolve pesquisas sobre gênero no planejamento e em organizações comunitárias (Progressive Planning Magazine, 2008).

*community land trust* na cidade (ANGOTTI, 2007).

Em 1959, a ativista comunitária Frances Goldin<sup>106</sup> organizou um grupo de moradores e comerciantes de Cooper Square para barrar o projeto de renovação urbana que previa a demolição do conjunto de 11 quadras onde estavam situados e procurou a ajuda de Walter Thabit, planejador urbano profissional. Segundo levantamentos do Comitê, as quadras abrigavam 2.400 inquilinos, 450 quartos alugados de pessoas solteiras, a maioria de baixa renda, 4.000 leitos de moradores de rua e mais de 500 unidades de negócios (comércio, serviços e produção). A composição de sua população era multi-étnica, com uma proporção expressiva de latinos. A demolição foi prevista a partir de uma pesquisa realizada por uma companhia imobiliária, a Helmsley-Spear, a pedido da prefeitura, e daria lugar a 2.900 unidades em prédios a serem construídos por incorporador ligado a um sindicato<sup>107</sup>, voltadas para a classe média. Os moradores tinham visto isso acontecer recentemente no projeto “*Seward Park*”, que se tornara um “enclave branco” em um bairro diverso de trabalhadores (ANGOTTI, 2008).

Nesse momento, foi formada a “*Cooper Square Community Development Committee and Businessmen’s Association*” (aqui designado Comitê de Cooper Square). Em uma de suas primeiras iniciativas, o Comitê apresentou um levantamento mostrando que 93% dos moradores não teriam condições financeiras de adquirir as habitações a serem construídas. Ao se reunir com assistentes do prefeito para apresentar sua oposição ao projeto, o Comitê recebeu a seguinte provocação “por que vocês não apresentam um plano alternativo e mostram para a cidade o que vocês acham que deve ser feito?”<sup>108</sup>. Depois de centenas de reuniões, o Plano Alternativo de Cooper Square foi finalmente apresentado em 1961, com a proposição básica, segundo Frances Goldin, de que as pessoas que moravam em

---

<sup>106</sup> Frances Goldin e Esther Rand, duas das principais lideranças do Comitê de Cooper Square, eram militantes socialistas de esquerda, Goldin do Partido Trabalhista e Rand do Partido Comunista, com engajamento político anterior: “Possivelmente suas experiências de militância com a Frente Unida e Frente Popular, durante a II Guerra Mundial e depois com o movimento de direitos civis, tenha levado-as a formar alianças mais amplas, necessárias para ganhar as batalhas locais.” (ANGOTTI, 2008, pos.1626).

<sup>107</sup> Essa era uma forma, prevista em legislação, de incorporadores obterem incentivos fiscais e mesmo subsídios para a construção e financiamento das unidades.

<sup>108</sup>“Why don’t you come up with an alternate plan and tell the city the way you think it should be done?” (Entrevista com Walter Thabit, Marci Reaven, 27 de junho de 2003, apud ANGOTTI, 2008; pos. 1550).

Cooper Square deveriam ser as beneficiárias da renovação urbana e não suas vítimas (ANGOTTI, 2008, pos. 1552).

O Plano caracterizou a área como uma mistura de habitações boas e em deterioração, com lojas e entidades sociais, culturais e educacionais, servindo a famílias, artistas, pessoas sozinhas, combinando moradia, trabalho, comércio, pequenas indústrias e artes, com “uma quantidade substantiva de variedade e vitalidade”. O plano objetivava beneficiar os moradores e trabalhadores, substituindo as estruturas mais deterioradas (CSC, Cooper Square Alternate Plan, 1970).

O Plano previa manter cinco quadras como estavam e reconstruir as outras seis, mas com apoio aos inquilinos, que seriam relocados em estágios na área de “renovação urbana”. Incluía 620 novas unidades de habitação pública, 520 unidades cooperativas de renda média, 300 unidades de aluguel de renda média, um prédio para quartos individuais (voltado para moradores de rua) e 48 apartamentos-estúdio para artistas, totalizando 60% das unidades para baixa-renda. Previa também uma escola de educação básica (“*lower grades*”), berçário e creche, e espaços para a organização comunitária em todos os prédios. A realização começaria a partir das áreas vazias, visando menor impacto e possibilidades de relocação da população por etapas (THABIT, 2005; CSC, 2004).

Desde o início, o plano contemplou soluções específicas para moradores de rua e homens solteiros, que habitavam as quadras e em geral não eram incluídos em programas de habitação social. Considerava também moradias subsidiadas para artistas, um grupo singular e de mais difícil apelo para a mobilização de apoio de outras organizações (ANGOTTI, 2008).

O plano foi apresentado à Comissão de Planejamento da Cidade (City Planning Commission - CPC) em julho de 1961 com o título “Plano de Desenvolvimento da Comunidade de Cooper Square (Plano de Renovação Urbana)”<sup>109</sup>. Ao mesmo tempo, foi distribuído para a imprensa e divulgado entre pessoas e instituições influentes no planejamento da cidade, visando mobilizar apoio político. Não houve resposta da prefeitura, mas técnicos do departamento de planejamento começaram a divulgar um documento crítico, em que afirmavam que

---

<sup>109</sup> “Cooper Square Community Development Plan (Urban Renewal Plan)”

não havia mecanismo legal que estabelecesse que inquilinos teriam direito à habitação em projetos de renovação urbana conforme sua condição de renda. Além disso, afirmavam, não se tratava de “bom planejamento”. O Comitê promoveu uma série de mobilizações para cobrar resposta da prefeitura, coletando assinaturas de 50 indivíduos e organizações e agendando uma coletiva de imprensa. Na coletiva de imprensa, o chefe da CPC admitiu que os princípios do plano eram bons e aceitava sua inclusão no *Programa de Renovação Comunitária* (“*Community Renewal Program*” - CRP). O plano alternativo ganhou atenção nacional, passando a ser considerado um modelo de planejamento urbano (THABIT, 2005; CSC, 2004).

O período que se segue, ao longo da década de 1960, mostrar-se-ia extremamente duro, pois apesar da promessa de inclusão no programa municipal de renovação urbana, o plano continuava sendo ignorado. A prefeitura chegou a incluir Cooper Square no programa, mas adotou uma área maior do que as quadras do plano, e, sobretudo, o processo de tomada de decisões não respeitava o plano nem consultava o Comitê. Em manifestações públicas, a prefeitura voltava a mencionar a construção de edifícios para população de renda média no local. Por outro lado, esse foi um momento de fortalecimento do Comitê de Cooper Square, que, em 1964, estabeleceu uma sede, passando a prestar serviços essenciais aos inquilinos e recebendo um maior número de adesões. Os moradores realizaram protestos e piquetes nos órgãos da prefeitura e na sede do programa federal de renovação urbana em Washington, cobrando participação da comunidade na definição de intervenções urbanas. Também participaram de audiências públicas, fizeram manifestações públicas e campanhas de oposição à prefeitura (CSC, 2004).

Em dezembro de 1967, o Comitê obteve uma importante vitória: a prefeitura afirmou que disponibilizaria recursos para iniciar a implantação do plano de Cooper Square. O Comitê exigiu a participação de Walter Thabit na equipe de desenvolvimento e ele foi contratado no final de 1968. Considerando o tempo decorrido desde primeiro plano, o Comitê de moradores apresentava a necessidade de atualização das informações. Nesse tempo, alguns prédios haviam sido demolidos e prédios vazios reocupados, alguns proprietários haviam deixado a área e chegaram mais artistas. Fazia-se urgente a necessidade da melhoria das unidades habitacionais, que vinham se deteriorando (CSC, 2004).

Em agosto de 1969, Walter Thabit apresentou um *Plano de Ação Inicial*

(“*Early Action Plan for Cooper Square*”), em audiência pública, sendo apoiado por mais de 200 pessoas de Cooper Square presentes, mas mesmo assim a prefeitura continuava tergiversando.

Em uma audiência da Comissão de Planejamento da Cidade, Frances Goldin ocupou o palanque e interrompeu os trabalhos, exigindo um compromisso definitivo da prefeitura com o plano. Frances Goldin e outros oito membros do Comitê foram presos pela ação, mas a pressão sobre a prefeitura surtiu efeito. No início dos anos 1970, o plano finalmente foi adotado pela prefeitura, aprovado pela Comissão de Planejamento da Cidade e pelo “*Board of Estimate*”, órgão máximo de decisão da prefeitura. No plano constava o compromisso de garantir a participação do Comitê de Cooper Square em todas as etapas de planejamento e implementação. Dentre as ações iniciais, estava prevista a aquisição de terras pelo Departamento de Preservação da Habitação e Desenvolvimento <sup>110</sup> (Department of Housing Preservation and Development - HPD), o que acontece em 1971 (THABIT, 2005; CSC, 2004).

Em 1970, depois de anos de protestos, mobilização, incluindo a prisão dos militantes de Cooper Square, a cidade aprovou formalmente uma versão atualizada do plano de Cooper Square. Isso se desdobrou em um novo estágio de planejamento comunitário, que sobreviveu à crise fiscal da cidade e os “enxugamentos planejados” das políticas que ganham força nos anos 1980 e no novo milênio (ANGOTTI, 2008, pos. 1569).

Nesse período, a prefeitura ainda tentava alterar o zoneamento da área, a fim de permitir o adensamento com construções de classe média, apostando que tais mudanças poderiam atrair o interesse de incorporadoras e gerar um movimento de gentrificação. Outra estratégia adotada foi a instalação de um escritório local de renovação urbana, supostamente para favorecer o início do plano, mas que começou a atuar no sentido de encorajar proprietários a aumentar aluguéis. O Comitê de Projeto de Área (*PAC - Project Area Committee*) que, por lei federal, deveria ser consultado sobre o planejamento e gestão de área de renovação urbana, tinha assentos para membros da comunidade, mas era dominado por técnicos municipais. Os moradores realizam pressões para seu fechamento, com piquetes e ocupações. Ao formular um novo acordo em 1970, a CPC (Comissão de

---

<sup>110</sup> *Development*, nesse contexto, pode ser traduzido como Desenvolvimento ou Incorporação. No caso, o departamento era responsável por ações de desenvolvimento urbano que incluía a incorporação imobiliária.

Planejamento da Cidade) reconhece o próprio Comitê de Cooper Square como o PAC (ANGOTTI, 2008).

O Comitê de Cooper Square também se mobilizou para barrar o novo zoneamento. Na primeira audiência pública chamada pela Comissão de Planejamento da Cidade, o Comitê levou 62 representantes do bairro que se manifestaram contra o novo zoneamento e conseguiram derrubar a proposta. Pouco depois, veio uma nova proposta da prefeitura. Os moradores dessa vez estavam ainda mais organizados, com apoio de notáveis e de entidades de apoio às organizações comunitárias, como o *“Architects Renewal Committee of Harlem”*, o *“Urban Underground”* e o *“Commerce and Industry Association”*. A Comissão de Planejamento ainda assim deu sequência à iniciativa, mas essa foi derrubada no *“Board of Estimate”*, onde tinha grande peso representantes dos distritos e da Câmara Municipal (ANGOTTI, 2008).

Apesar dos acordos firmados, os moradores ainda enfrentaram várias batalhas para conseguir começar as obras. Segundo Angotti (2008), a sobrevivência e implementação do plano dependeram de uma série de articulações que os moradores articularam com organizações “radicais” e “combativas”: *“O Plano Alternativo de Cooper Square teria tido uma morte prematura se não fosse a organização radical, e com frequência combativa, que o sustentou.”*<sup>111</sup>. Junto com a *Esperanza Coalition*, *Chinatown Advisory Committee* e *Action for Progress*, outras organizações comunitárias que surgiram nesse período, o Comitê de Cooper Square formou o Conselho de Planejamento Conjunto (*Joint Planning Council*) de Lower East Side. A coalizão foi ampliada para incluir grupos de inquilinos e de ocupações, constituindo uma frente para defender a habitação de baixo custo e uma legislação de uso do solo que garantisse a habitação popular e a diversidade socioeconômica na região. Em 1981, a coalizão começou a campanha “Essa Terra é Nossa” (*“This Land is Ours”*), para reivindicar regulação pública para manter baixos os preços da terra, a aquisição de terras para habitação social e a incorporação habitacional não-lucrativa, contra a privatização de terras e edifícios públicos e pelo controle de valores de aluguéis. No início dos anos 1970, a coalizão estava prestes a assinar um

---

<sup>111</sup> “The Cooper Square Alternate Plan would have died an early death if it weren’t for the radical and often militant organizing behind it.” (ANGOTTI, 2008, pos. 1571).

acordo com o governo federal para utilizar fundos públicos para a construção de habitação de baixa-renda, mas a iniciativa foi interrompida em razão de cortes promovidos pelo então eleito presidente Nixon e de perdas de receitas fiscais do município (ANGOTTI, 2008).

Em 1984, depois de sucessivas manifestações, protestos e campanhas, o Comitê de Cooper Square conseguiu o primeiro acordo para construção de 146 unidades de aluguel subsidiado para baixa renda. Todo o processo de incorporação foi acompanhado de perto pelo Comitê, na seleção da empresa que faria a construção, na definição do projeto - que, depois de embates, inclusive internos, incluiu hortas comunitárias e um mural feito por artistas locais. Esse foi um importante marco, mas a implementação do plano mesmo só vai avançar a partir de 1990. Durante os vinte anos, do compromisso firmado com a prefeitura até o início real das obras, grande parte do trabalho da organização comunitária foi defender as moradias existentes, a manutenção dos alugueis baixos e a busca de manutenção para as unidades que vinham se deteriorando ainda mais depois da aquisição municipal (ANGOTTI, 2008).

Em 1990, a eleição de David Dinkins, primeiro prefeito negro de Nova Iorque, eleito com apoio das organizações de base comunitária, altera as relações com a prefeitura. O Departamento de Preservação e Desenvolvimento Habitacional (HPD) realizou um novo acordo com o Comitê de Cooper Square para renovação das propriedades do município com receitas municipais, incluindo incorporação das áreas vazias nos perímetros de renovação urbana com uma mistura de habitações de mercado e de baixa-renda, incluindo instalações comunitárias. No acordo, o município reconheceu a nova associação criada, a “*Cooper Square Mutual Housing Association*” (MHA)<sup>112</sup>. Inspirada em um modelo holandês, os moradores são inquilinos que não detêm a propriedade das unidades, mas tomam decisões coletivas sobre as unidades. Criada em 1991, passou a administrar oito prédios, totalizando 303 unidades, todas elas destinadas a moradores com renda inferior a 50% da renda média da região. O montante arrecadado com alugueis passaria a ser investido na manutenção das unidades. A propriedade da terra é do “*Cooper Square*

---

<sup>112</sup> No total, foram criadas oito organizações desse perfil em Nova Iorque, outras três também no Lower East Manhattan, mas nem todas permaneceram ativas (ANGOTTI, 2008).



*Community Land Trust*" (CLT), cujo estatuto determina que a terra será perpetuamente destinada a inquilinos de baixa renda (ANGOTTI, 2008, pos. 1620)<sup>113</sup>.

Cooper Square foi pioneira na implementação desse tipo de mecanismo de controle da terra em área urbana<sup>114</sup>. Em outros casos semelhantes, em que organizações comunitárias conquistaram propriedades municipais para habitação de baixa renda, a prefeitura repassou a propriedade para inquilinos organizados em cooperativas, mas esse formato tem limitadas restrições à venda, e não há monitoramento posterior, podendo sofrer pressões do mercado para venda e gentrificação (ANGOTTI, 2008).

Em 2017, o Comitê de Cooper Square continua existindo e mantém-se bastante ativo na gestão do conjunto e na ação política. Atua na qualificação de edifícios para moradia e espaços públicos no seu bairro, organiza campanhas por moradia e acesso a serviços públicos, milita em espaços públicos e articulações com outras organizações de bairro, assessora outras comunidades para a organização política e participa de projetos de habitação de baixa renda. Inspirou a criação de políticas públicas, mas mantém sua autonomia em relação ao Estado, realizando ações de enfrentamento sempre que necessário (<http://coopersquare.org>).

#### 4.1.4 Community Planning em Nova Iorque para além de Cooper Square<sup>115</sup>

Das organizações de bairro de Nova Iorque emergiu um novo ideal de terra comunitária: o controle da terra do bairro pelos moradores. Surgiram movimentos de ocupação de imóveis - *Squatters* e *Homesteaders*, de prédios públicos e privados abandonados, principalmente no South Bronx, Harlem e Central Brooklyn. Muitos inquilinos despejados, voltavam a ocupar imóveis, e moradores conquistavam o direito de ficar.

Uma realidade particular de Nova Iorque era a dos os prédios privados com dívidas com o município. Pela legislação local, o prédio nesta situação deveria

---

<sup>113</sup> Segundo Angotti: "O CLT é um dos instrumentos legais mais fortes para a preservação de moradia acessível à população de baixa renda." (ANGOTTI, 2008, pos. 1620).

<sup>114</sup> O *Community Land Trust* foi originalmente desenvolvido como um mecanismo de controle da terra em comunidades rurais.

<sup>115</sup> Esse tópico foi baseado nos capítulos 2, 3 e 6 do livro "New York for Sale", de Angotti (2008).

deixaria de ser privado e passaria para a condição “*in rem*”, quando passa para o controle do município até aguardar uma análise judicial para sua destinação. Nessa condição, o imóvel ainda não é público, mas a prefeitura assume a gestão e, em muitos casos, mantém a locação a um valor baixo para os moradores. Muitos desses prédios são ocupados. Em alguns casos, a prefeitura realiza o despejo e a demolição, alegando condições precárias do imóvel, mas em muitos outros os moradores conseguem permanecer. A estratégia da prefeitura foi a de manter os imóveis em condições precárias - físicas e de ocupação -, aguardando um novo ciclo de renovação urbana e valorização pelo mercado. Os ocupantes dos prédios criaram então uma organização para permanecer neles, a *União dos Inquilinos da Prefeitura (Union of City Tenants)*. Por pressão dos inquilinos, a prefeitura iniciou um programa para a venda de unidades para os próprios inquilinos, a que alguns resistiam. Muitos não conseguiriam comprar os imóveis, mesmo com condições favoráveis, e um novo proprietário muitas vezes implicava em aumento do aluguel. Alguns foram convertidos em cooperativas, também sujeitas às pressões do mercado para valorização imobiliária.

A pressão de inquilinos sobre prédios com dívidas públicas fez com que a prefeitura mantivesse muitos deles com apartamentos para locação social. Nos anos 1980, em decorrência desse programa, a cidade possuía o maior parque público de locação social do país. Pressões para a privatização, já no contexto de avanço neoliberal, vem acontecendo, forçando inquilinos a assumir a gestão dos edifícios, ou à criação de cooperativas controladas por inquilinos.

Como resposta à luta das organizações comunitárias, em 1966, foi lançado o programa Cidades Modelo pelo governo Lyndon Johnson, que tinha uma orientação populista. O programa representou a primeira sanção oficial e destinação de recursos públicos para a intervenção urbana em bairros, com participação democrática. Em seu desenho, as intervenções nos bairros deveriam ser decididas por escritórios locais - os Comitê de Projeto de Área (*PAC - Project Area Committee*), obrigatoriamente com representantes dos moradores. O programa foi inicialmente previsto para três distritos modelo: Brooklyn Central, Harlem e Sul do Bronx, áreas com grande participação de comunidades pobres. Outras cidades, como Detroit, Oakland, Newark e Camden também foram contempladas. Essa foi uma tentativa precursora de incorporar o *community planning* em um programa de

governo, mas teve curta duração. Em 1969, na gestão do presidente Nixon, houve uma mudança de orientação, levando a seu desmonte. Apesar de continuar existindo até 1974, não recebeu de fato investimentos significativos.

No ano de 1968, ano do assassinato de Martin Luther King Jr., o Prefeito de NYC, John Lindsay, iniciou uma série de reformas voltadas para a abertura da administração pública para as comunidades. Promoveu diálogos com representantes de comunidades negras, políticos e lideranças de igrejas. Criou unidades descentralizadas da prefeitura - os "*community planning boards*". A representação dos distritos em Nova Iorque se dava até então através dos vereadores eleitos por distrito para a Câmara Municipal (City Council) e por presidentes eleitos para os distritos, com representação no "Board of Estimate", órgão de decisão máxima, acima da Câmara Municipal. Essa representação, porém, era limitada e distorcida, pois cada distrito participava apenas com um representante, e ficavam sub-representados os distritos mais populosos. Os *community planning boards* inicialmente não tinham um papel muito claro e se tornaram representações sem efetivo poder político. A reação a essa abertura "popular" na administração da cidade veio com a ampliação do controle pela classe média branca dos conselhos das escolas, organizações que exerciam uma importante influência nas comunidades, e com a retomada da centralização das decisões políticas. Enquanto que os *community boards* ficavam sem função efetiva, o prefeito passava a exercer maior controle através do Conselho de Planejamento da Cidade (CPC).

A crise dos anos 1970 trouxe uma nova onda de abandono, com a saída expressiva de empregos industriais da cidade e a perda de arrecadação que praticamente levou a cidade à falência. Essa nova saída do mercado imobiliário abriu espaço para lideranças comunitárias e ativistas, especialmente no que se refere à exploração de novas alternativas de controle sobre a terra e à maior influência comunitária nos controles oficiais de uso da terra.

A partir de experiências pioneiras no Brooklin (Los Sures and Saint Nicholas) e no Bronx (Banana Kelly and People's Development Corporation), Corporações Comunitárias de Desenvolvimento (*CDCs - Community Development Corporations*) se disseminaram pela cidade. Previstas em legislação estadual para a incorporação imobiliária sem fins lucrativos, essas corporações buscavam fundos para suas operações em igrejas, fundações, bancos e programas públicos. Inicialmente ligadas

a organizações populares, na prática muitas acabaram se tornando agentes do mercado, quando moradores se tornaram proprietários com interesses na preservação de seu patrimônio. Algumas mantiveram a finalidade social, preservando moradores de diferentes faixas de renda e apoiando o *community planning*. Algumas deliberadamente excluíaam pessoas de renda muito baixa, a fim de manter o valor dos imóveis. A partir dos anos 1980, a prefeitura passou a ver as CDCs como aliadas na reabilitação de bairros onde não havia interesse do mercado, e sua ação acabou legitimando a política habitacional neoliberal do município, de privatização do patrimônio público. Nos anos 1990, chegaram a operar entre 80 a 100 CDCs na cidade, em parte voltados para provisão habitacional e alguns voltados para organização comunitária.

Em 1975, os *community boards* passaram a ter um papel formal no processo de revisão do uso do solo. Nesse ano foram oficializados 59 distritos comunitários, cada um com seu *community board*, composto por 50% de indicados pelo presidente do distrito e 50% por representantes da Câmara Municipal. Decisões sobre mudanças de zoneamento, planos de renovação urbana, destinação de propriedade municipal, permissões especiais, mudanças no mapa da cidade passaram a ser submetidas aos *community boards*, mas suas decisões eram apenas consultivas. A decisão final cabia à Comissão de Planejamento da Cidade - CPC, ligada diretamente ao prefeito, com sete dos treze integrantes indicados por ele, cinco indicados pela Câmara Municipal e um representando a defensoria pública. Os *community boards*, na avaliação de Angotti (2008), passaram a ser um espaço para canalizar ou neutralizar dissensos das comunidades, em um processo controlado de cooptação, e funcionaram no sentido de limitar ações maiores de confronto de grupos comunitários, ou mesmo ações judiciais.

A tendência a incorporar na gestão municipal os planos comunitários conduziu a mudanças no *city charter* (semelhante à Lei Orgânica do Município no Brasil), para reconhecer os planos comunitários, que pela referência à lei, passaram a ser conhecidos como “planos 197a”. A mudança foi conquistada por uma interpretação do Supremo Tribunal Federal de que o *Board of Estimate* seria inconstitucional, por sua sub-representação da população (distritos menos populosos tinha maior peso proporcional). Contudo, ao invés de dar mais poder aos *community boards* e reivindicações dos movimentos de bairro, essas mudanças

acabaram por fortalecer a Câmara Municipal. A prefeitura passou a reconhecer oficialmente os planos comunitários, mas, na prática, não retirou os poderes de deliberação do CPC, que mantinha a decisão final. A legislação manteve a possibilidade de uma mesma área ter um plano comunitário e ser objeto de outro plano aprovado pelo CPC, que deveria prevalecer. Somente nos momentos em que houve efetiva mobilização e pressão política um plano comunitário conquistou alguma efetividade.

Outro retrocesso com relação aos planos reconhecidos oficialmente, foi que na definição das regras quanto ao formato dos planos, em 1991, a prefeitura estabeleceu como padrão um modelo tradicional do planejamento racional-compreensivo, na definição de objetivos, metas, problemas analisados e recomendações, ao mesmo tempo em que não fazia nenhuma referência sobre como seriam incorporados a um planejamento na escala da cidade. Assim, ficava garantido o poder da prefeitura para desenvolver planos que incidissem sobre a mesma área geográfica e mesmo objeto, sem que o plano local tivesse que ser levado em conta.

Em um balanço atual sobre os resultados dessa política, Angotti (2008) revela que apenas 10 planos comunitários tiveram efetividade através do mecanismo 197a, de mais de centenas existentes na cidade. Muitas organizações de bairro contestatárias, com objetivos políticos, simplesmente optaram por não mais apresentar oficialmente seus planos e por buscar outras estratégias de ação, uma vez que a aprovação oficial não teria nenhuma consequência prática.

## **4.2 Elaborações teóricas a partir do *community planning***

### **4.2.1 Planejamento Advocático**

A proposta do planejamento advocatício foi elaborada em um artigo publicado por Paul Davidoff, “Advocacy and Pluralism in Planning”, no Journal of the American Institute of Planners de 1965. Conforme já mencionado, Davidoff era um ativista do *community planning*. O planejador urbano e acadêmico propõe uma forma de ação planejadora, a ser incorporada no planejamento oficial da cidade, baseada na apresentação de múltiplos planos representando grupos de interesse distintos.

No artigo, Davidoff (1965) faz uma crítica ao planejamento oficial, baseado no

modelo de tomada de decisão racional. Sob o argumento de se tratar de uma proposta técnica, um órgão público autônomo apresenta uma única proposta, em que alternativas são analisadas e ponderadas a partir de critérios técnicos racionais, cabendo ao próprio órgão a decisão. O questionamento central diz respeito à impossibilidade de um conhecimento técnico neutro. As decisões seriam sempre permeadas por valores políticos e sociais, e centralizar tanto a elaboração de alternativas, quanto a tomada de decisões em um único órgão (no caso de Nova Iorque ainda sequer estaria ligado a uma representação política), estaria levando a planos inadequados e injustos para a cidade.

Davidoff (1965) ressalta que não é possível enfrentar apenas tecnicamente questões de justiça social, de alocação de recursos públicos. Faz-se necessário explicitar os valores políticos e sociais presentes nas decisões tomadas, assim como considerar alternativas baseadas em outros valores, principalmente das pessoas que serão afetadas diretamente pelas decisões. As decisões do governo representariam uma visão social, econômica e política mascarada de “neutralidade técnica” pela burocracia.

A proposta de Davidoff (1965) é que se reconheça a pluralidade de interesses na cidade e que sejam criadas condições para que esse interesses se expressem em planos. Organizações, instituições, grupos e mesmo indivíduos que tenham propostas políticas para o desenvolvimento da comunidade, assessorados por planejadores profissionais, apresentariam seus planos. O planejador teria o papel de, diante de uma agência pública de planejamento, apresentar o plano e defender seus “clientes”. Essa prática levaria à efetiva construção de uma democracia urbana:

(...) na qual cidadãos poderiam assumir um papel ativo no processo de decisão de políticas públicas. Políticas adequadas em uma democracia são determinadas através de um processo de debate político. O curso certo de ação é sempre uma questão de escolha, nunca um fato. (DAVIDOFF, 1965, p. 332)

O planejador profissional teria o papel de orientar seu cliente nas normas legais, através de informações técnicas, para chegar a um plano compreensível para ele e para ser apresentado na linguagem técnica adequada. Cliente e planejador-advogado teriam que compartilhar dos mesmos valores abrindo possibilidades para profissionais realmente se engajarem em propostas que expressam sua visão. Os vários planos seriam apresentados em uma esfera pública, onde através de audiências, seriam contrapostos. No processo, valores subjacentes às proposições

seriam explicitados. O planejador profissional teria condições de revelar tendências presentes nas análises de seus adversários e vice-versa, através de um sistema de análise cruzada, que inclusive contribuiria para se chegar a resultados técnicos melhores. Valores políticos e sociais seriam examinados e debatidos, chegando decisões mais justas (DAVIDOFF, 1965).

A produção de planos pelos próprios interessados seria uma forma de realmente considerar alternativas possíveis, e não apenas como exercícios racionais de planejamento. Este modelo nasce em evidente relação com o contexto no qual foi elaborado, quando uma série de organizações comunitárias se organizavam para contestar os planos da prefeitura e barrar projetos em andamento com a apresentação de seus planos alternativos. Segundo Angotti (2007), a proposta de planejamento advocatício nasceu das práticas de ativistas comunitários e profissionais dos Estados Unidos naquele momento. O plano de Cooper Square foi explicitamente citado por Davidoff (1965) como um caso no qual a comunidade, assessorada por um planejador profissional, chegou a uma solução mais adequada do que a do projeto de renovação urbana do município. Davidoff fazia, entretanto, uma ressalva, relativa à qualidade de planos apresentados por lideranças comunitárias e grupos de estudantes, sem a devida qualidade técnica.

A escala de planejamento mais adequada, para Davidoff (1965), seria a da cidade, mas, considerando o conjunto de organizações criadas para se opor ao programa municipal de renovação urbana, e reconhecendo os conflitos em curso na cidade, a escala da comunidade seria mais realista. Sua efetivação demandaria recursos públicos, principalmente para a contratação de profissionais para atender às organizações de representação de famílias de baixa-renda. Seriam necessários recursos públicos, mas garantindo a independência das organizações, que não poderiam ser atreladas ao Estado, em condições sujeitas a práticas clientelistas ou de subordinação. Com fontes de financiamento, as comunidades teriam condições de desenvolver suas propostas para a cidade, e não apenas resistir e se contrapor a planos do governo já em curso. O governo teria que reconhecer essas iniciativas não como uma oposição a seus planos, mas como uma forma de se produzir melhores planos para a cidade.

Outra crítica do autor destacava problemas decorrentes da limitação do planejamento oficial à dimensão física, centrada no controle do uso do solo. Buscar

soluções adequadas para a cidade, pressupõe, para Davidoff (1965), reconhecer práticas políticas, sociais, culturais, econômicas, entre outras, que realmente afetam os cidadãos e a vida urbana. A intervenção física não só seria limitada, mas incapaz de intervir de fato nos problemas urbanos. Seria necessário reconhecer um papel mais amplo do planejador, e sua formação deveria ser voltada para que adquirisse capacidade de coordenação e mobilização de conhecimentos necessários para tal. Um domínio de todo campo de conhecimento necessário para abordar problemas urbanos seria impossível, mas a prática do planejamento deveria permitir formas de integração de conhecimentos presentes na administração pública, em outros campos profissionais (DAVIDOFF, 1965).

O planejamento advocatício influenciou novas abordagens de planejamento, e pode ser considerado como fundador do planejamento progressista contemporâneo (ANGOTTI, 2007).

Apesar do conceito de planejamento advocatício ter sido substituído pelo conceito mais neutro de *community planning*, *planejamento comunitário ou local*<sup>116</sup>, ele ainda estaria na base do planejamento progressista, distinguindo-o de um “planejamento local genérico”. O planejamento advocatício se constitui enquanto referência para o planejamento progressista, ao se opor às condições que produzem e reproduzem desigualdades de raça e classe, desafiando assim relações de poder. O contexto atual, no entanto, colocaria outros desafios, pelas novas relações presentes na produção da cidade, e novos projetos de renovação urbana que ameaçam comunidades, motivando novas propostas de planejamento progressista, que serão tratadas no capítulo 06<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> A tradução *planejamento local* para *community planning* parece a mais adequada para o português, uma vez que “community” tem um sentido específico em inglês representando a unidade local do bairro, onde se estabelecem relações comunitárias específicas. O local intraurbano no Brasil corresponde a essa unidade de bairro, favela, ou comunidade, sendo o sentido de comunidade mais restrito. Em algumas localidades, comunidade assume o sentido de favela, ou bairro popular, ou então uma unidade territorial delimitada onde a população se reconhece a partir de relações comunitárias.

<sup>117</sup> Angotti (2007) nesse artigo centra-se na semelhanças entre o planejamento advocatício e o planejamento comunitário, mas em outros artigos trabalha a proposta do planejamento progressista contemporâneo.



#### 4.2.2 Planejamento Radical

A proposição do planejamento radical foi uma forma de diferenciar planejamentos locais que se constituem como estratégia política, com um sentido de transformação social. Dentro do planejamento radical há diferentes perspectivas, das quais três são expostas, a partir de obras que se tornaram referência nesse campo.

O artigo de Stephen Grabow e Allan Heskin, "*Foundations for a Radical Concept of Planning*", de 1973, tem como objetivo estabelecer princípios para um novo paradigma de planejamento, capaz de promover as transformações vistas como necessárias na sociedade. A proposta também parte das práticas do *community planning*, de onde, para os autores, poderiam surgir os elementos necessários para promover mudanças. O texto é considerado referência fundante do planejamento radical.

Os autores julgam que o modelo de planejamento racional-compreensivo conduzido pelo Estado constitui uma forma de perpetuação da sociedade elitista e centralizadora, um instrumento para reforçar tendências existentes na sociedade. Apontam que, por esse motivo, parte dos radicais simplesmente rejeitam qualquer forma de planejamento. Outra parte entende como possível alterar o sentido do planejamento apenas substituindo seus objetivos: de capitalistas e corporativos, para socialistas. Grabow e Heskin (1973) defendem a necessidade de mudanças não só nos objetivos, mas na prática do planejamento, que seria realizada pela sociedade organizada.

As bases do planejamento seriam as organizações comunitárias locais, onde se realizaria a experimentação social por meio de atividades compartilhadas e processos de tomada de decisões coletivos. O planejador seria responsável por garantir a realização desses processos e facilitar a mudança promovendo a "síntese dialética entre ação racional e experimentação": "o que queremos dizer por planejamento é a síntese da ação racional e da espontaneidade: experimentação social evolutiva no contexto de uma ética ecológica". O responsável pelo planejamento não seria mais um profissional destacado, mas uma pessoa integrante e envolvida com o grupo, como as demais. Seu papel seria facilitar a experimentação social, sendo um educador, ao mesmo tempo em que seria capaz

de aprender uma “ética ecológica” revelada na ação consciente das pessoas envolvidas no processo de planejamento. Sendo o planejamento uma prática constante, em que todos estariam engajados, sua diferenciação no grupo tenderia a desaparecer: “Finalmente, ele ou ela não está apartado das pessoas: o ‘planejador’ é um de nós, ou todos nós.” (GRABOW e HESKIN, 1973, p.112).

A sociedade atual estaria estruturada de forma a reconhecer diferenças como anomalias e problemas sociais como crises. A nova sociedade seria capaz de desenvolver processos de aprendizado para reconhecer e lidar com a complexidade e com as contradições, seria uma sociedade não repressora, capaz de promover avanços, que os autores denominam mutações (em um paralelo com as evoluções biológicas), ou revoluções, resultado das sínteses dialéticas. A relação entre as várias sociedades comunais seria realizada através de estruturas organizativas de massa temporárias, uma vez que estruturas permanentes seriam a base da tirania e estagnação. A organização se daria a partir de um senso de coletividade (GRABOW e HESKIN, 1973).

Os três componentes básicos do planejamento radical seriam: o ético ecológico, fundado no princípio da equidade e reconhecimento do homem e sua inserção no mundo - não mais do homem dominando o mundo; o experimental, dirigido sempre pela ética; e o aprendizado contínuo, como capacidade de compreensão, avaliação e reformulação, para o desenvolvimento humano. As mudanças seriam em todas as esferas da vida social: econômica, tecnológica, científica, educacional, religiosa, cultural, sexual e política. A proposta de sociedade é apresentada pelos próprios autores como socialista e utópica. Sua elaboração é possível no contexto de organização crescente da sociedade a partir das organizações comunitárias (GRABOW e HESKIN, 1973).

O campo do planejamento radical nos Estados Unidos aposta na realização das transformações sociais a partir das novas relações que se constroem no nível das relações humanas, em geral na escala local. A partir do local seriam estabelecidos os novos parâmetros para transformação de todas as estruturas da sociedade. A contestação social e política se realiza através das práticas emancipatórias e não necessariamente a partir de um confronto direto com as instituições.

Outra referência para organizações de base comunitária qualificadas como *radicais* nos Estados Unidos vem do ativista político Saul Alinsky. Reconhecido *community organizer*, Saul Alinsky atuou junto a comunidades de trabalhadores pobres nos estados de Illinois, Michigan e Nova Iorque desde os anos 1950. Em 1971 publicou a obra clássica “Rules for Radicals”, onde se dirige aos jovens que tem uma “força revolucionária”, com o objetivo de estabelecer princípios e orientações para sua ação. O autor faz uma análise das condições para o ativismo político na sociedade americana e aponta dificuldades encontradas, como os impactos do macartismo na desmobilização das lutas sociais e a dificuldade de construção de diálogos com a população, que poderiam constituir a base social para a mudança.

O principal objetivo dos ativistas radicais, para Alinsky, deveria ser a organização das massas, uma vez que para aqueles que não detêm poder essa seria a única alternativa para realmente transformar a sociedade. Uma dificuldade central seria a de demonstrar que mudanças são possíveis e o caminho para elas seria a organização. O ativista radical, para Alinsky, atuaria na organização das pessoas para construir alternativas, para mostrar que não há saída senão na mudança revolucionária. Para envolver as pessoas, a revolução deveria ser conquistada através de reformas. As reformas seriam uma forma de experimentação de possibilidades de mudança, para motivar a mobilização. O ativista alerta que muitos partidários da esquerda foram tão longe em suas propostas que se misturaram com a extrema direita, em seu sectarismo, se distanciando das perspectivas concretas das pessoas. O ativismo, para ele deve ser construído com confiança nas pessoas e em seu poder de ação, e, assim com o tempo, se alcançarão as decisões corretas (ALINSKI, 1971).

Sobre o propósito da revolução, a ênfase está na promoção da liberdade, balizada pela justiça social. O livro não apresenta uma linha política ou ideológica explícita e se coloca contrário a qualquer uma delas. As ideologias trariam consigo uma verdade fundadora imposta, que também deveria ser contestada (assim como se contesta o liberalismo, deve-se contestar igualmente o dogmatismo contido no comunismo). O ativista radical seria um “relativista político”, isto é, alguém aberto às condições reais que se colocam, e às decisões do povo: “um militante para a sociedade livre é solto, resiliente, fluído, e em movimento, em uma sociedade que

ela mesma está em estado constante de mudança” (ALINSKI, 1971, pos. 310). Seus princípios seriam orientados pelos valores da equidade, justiça, liberdade, paz, e uma profunda preocupação com a vida humana, considerados como valores da tradição judaico-cristã e da democracia política. O projeto de transformação social seria construído com as pessoas em um mundo visto como uma arena política de poder, em que desenrolam jogos de interesses. Os ativistas teriam o papel de mobilizar as pessoas para confrontar o *status quo*, construir um sentido de ação comum, agir com criatividade nas contradições e tensões do sistema, e com capacidade de comunicação para construir tanto com os “despossuídos”, quanto com classes médias que se identifiquem com seus objetivos<sup>118</sup> (ALINSKI, 1971).

Vários anos mais tarde, em 1987, contando com a experiência resultante do avanço das práticas e debates sobre o *community planning*, John Friedmann (1987) propõe uma síntese do que seria o planejamento radical, mesclando com sua proposição de *transactive planning*, de 1973, revista para refletir esse novo momento de práticas de *community planning*. Como o próprio autor afirma, inicialmente suas preocupações e pesquisas estão centradas no planejamento a partir do Estado. Reconhecendo esse movimento que se dissemina nas grandes cidades americanas, e no qual sua própria universidade (UCLA), estava envolvida, Friedmann se debruça também sobre o que seriam as “contra-narrativas” do planejamento.

Diferente das duas primeiras referências do planejamento radical citadas, que tem como objetivo orientar a ação a partir de princípios defendidos, o autor tem como objetivo conceituar planejamento radical a partir de uma análise de experiências e sua inserção em uma tradição de pensamento político, que o autor define como “paradigma da mobilização social no planejamento”<sup>119</sup>.

Friedmann (1987) diferencia o planejamento radical das demais formas de planejamento, que teriam como definição geral ser um guia societário a partir da mediação da teoria e prática, substituindo nesse caso a ideia de guia societário pela

---

<sup>118</sup> Angotti observa que as organizações sociais que se baseiam nessa proposição, nos anos recentes em Nova Iorque, tem sido as mais abertas a negociações, tanto com a prefeitura quanto com empresários, em muitos casos abrindo mão de mecanismos que protegeriam bairros de processos de gentrificação, ou mesmo de elementos importantes dos projetos urbanos, perdendo seu caráter popular (observações feitas por Angotti durante a banca de defesa deste trabalho).

<sup>119</sup> Friedmann se refere à tradição utópica, anarquistas, marxismos, radicais, escola de Frankfurt e o pensamento crítico, teorias associadas a movimentos políticos contestatórios do campo da esquerda. Ver capítulo 6 “Planning as Social Mobilization” do livro citado.

mediação para a *transformação social*. Enquanto que o primeiro seria realizado pelo Estado, o segundo estaria relacionado a práticas políticas radicais da comunidade e, portanto, comprometido com práticas políticas para a transformação do sistema. As duas práticas estariam necessariamente em conflito (FRIEDMANN, 1987, p. 38-39, apud BEARD, 2003). As lutas de movimentos sociais progressistas dos anos 1960 teriam representado um marco, rompendo paradigmas, perspectivas de transformação da realidade a partir de grupos pequenos, orientados para a ação, não hierarquizados, questionando estruturas de poder. Até então o planejamento teria sido visto da perspectiva exclusiva do Estado, e é nesse marco e contra ele que o planejamento radical se desenvolve.

Para Friedmann, o planejamento radical é aquele informado e guiado por um referencial teórico de transformação estrutural. O autor define teoria transformadora como aquela que: tem como foco problemas estruturais da sociedade capitalista em seu contexto global; fornece uma interpretação crítica da realidade existente, com ênfase nas relações que reproduzem o sistema; apresenta um quadro do futuro provável caso não haja mudanças; demonstra possibilidades de futuro alternativo baseado em práticas emancipatórias; e oferece estratégias possíveis para enfrentar o poder e atingir o futuro desejável (FRIEDMANN, 1987, p. 389).

A teoria transformadora pressupõe uma ruptura epistemológica com o passado. O planejamento radical seria uma a mediação entre teoria (conhecimento científico e técnico) e prática para a transformação social. A teoria é adaptada à prática contestatória considerando as especificidades reais onde se realiza. O planejador não deve estar acima, à parte, nem totalmente imerso na prática; deve ter envolvimento suficiente para compreender os desafios que se colocam na prática, mas manter um distanciamento para a reflexão crítica. Seu papel não pode ser previamente estabelecido, mas deve atuar no sentido de criar oportunidades para a apropriação crítica da teoria por grupos organizados, ser capaz de inserir a experiência em um referencial teórico, re-elaborar a teoria a partir do aprendizado da experiência e adaptá-la às condições específicas da luta política concreta (FRIEDMANN, 1987).

O planejador, para Friedmann (1987), não é isento, nem um simples mediador, posto que comprometido com o projeto emancipatório do grupo onde atua. A distância crítica seria necessária para colocar a ação em perspectiva,

questionar suas premissas e identificar suas contradições. As contradições sempre estarão presentes, entre teoria e prática; visão normativa e visão empírica; realização da crítica e necessidade de afirmação; explanação e ação; visão de futuro e realidade presente. Dilemas devem ser resolvidos na prática e o diálogo, o uso da linguagem, para Friedmann, tem papel central. Através da linguagem é possível uma compreensão, considerando as principais variáveis do sistema de transformação e sua adaptação para as condições específicas dadas. Sendo a elaboração teórica determinada pela prática, não pode ser doutrinária, mas deve estar aberta à reflexão crítica e renovação constante.

Nesse ponto, Friedmann resgata sua proposição de 1973, à época denominada *transactive planning*, apresentada como a prática do diálogo, do “aprendizado mútuo através de relações interpessoais baseadas na confiança”. Quando elaborada inicialmente, Friedmann (2011<sup>120</sup>) tinha como preocupação enfrentar o problema da falta de efetividade do planejamento, ainda centrado na ação do Estado. A partir de sua experiência como consultor em países da América Latina, se dá conta da inadequação para a tomada de decisões do modelo racionalista que vinha tentando disseminar e aplicar. Identifica, então, como problema central a falta de relação entre os processos de planejamento e os processos reais de decisão política e implementação. A distância entre os planejadores e os responsáveis pela implementação da política, em sua análise, dizia respeito a uma questão epistemológica envolvendo o planejamento e a prática social:

Quais conhecimentos são pertinentes ao planejamento, qual o conhecimento dos planejadores, como lidar com riscos e incertezas, qual a confiabilidade de modelos e previsões, como o planejamento deve se organizar para dispor da melhor base de conhecimentos par a sua ação. A questão da ação social ou prática remete à relação entre planejamento e implementação, valores da ação planejada, aprendizado social, política do planejamento (FRIEDMANN, 2011, nota 9, p. 4).

O problema também estaria no tratamento do planejamento como essencialmente técnico, como uma atividade livre de valores realizada na esfera pública, o que representaria uma visão ultrapassada do mundo. O planejamento deveria então se aproximar da ação, enfrentando os conflitos de valores entre os

---

<sup>120</sup>O artigo de 1973 foi republicado como o terceiro capítulo da coletânea de artigos do autor “Insurgencies: Essays in Planning Theory” (FRIEDMANN, 2011).

conhecimentos em jogo. Haveria uma distância entre o conhecimento técnico, processado e sistematizado por uma teoria e pelo método científico, e o conhecimento experimental do “cliente” do planejamento, mais adequado à resolução de problemas concretos da realidade, mas menos generalizável, útil para a aplicação na situação existente, mas em geral inadequado no contexto de mudanças. Essa diferença se reflete na linguagem, a primeira centrada em conceitos, modelos e teorias, e a segunda composta por “jargões” da prática, constituindo “grupos de referência distintos” (FRIEDMANN, 2011).

O *transactive planning* propunha a “conversão do conhecimento na ação, através de uma sequência contínua de relações interpessoais” (FRIEDMANN, 2011; p. 17). Através de um processo de aprendizado mútuo, baseado no reconhecimento do outro, deveria ser estabelecida uma relação de confiança, compromisso e reciprocidade, onde o diálogo se tornaria possível. Se estabeleceria, em consequência, uma fusão entre o conhecimento processado e o conhecimento pessoal, o que daria sentido à ação planejadora.

Reverendo essa proposição no novo contexto, agora para um planejamento realizado por pequenos grupos organizados para a prática contestatória, Friedman manteve a ênfase nos conhecimentos distintos e no aporte que o planejador, enquanto profissional, poderia trazer para o grupo. Seu papel seria de análise, síntese, comunicação e gestão de processos. Isso exigiria a ação comunicativa, definida por Habermas (apud FRIEDMANN, 2011) como o discurso na prática, na interação e no diálogo produzindo novas percepções do problema e novas práticas possíveis. O aprendizado social, o conhecimento construído na prática, informado por um conjunto de valores sociais específicos, permitiria chegar a uma compreensão crítica do presente e do futuro próximo, e assim apontar para a ação. A ação coordenadora do planejador nesse novo contexto, porém, deve ser solta e informal, com um grande número de centros de decisão, permitindo a experimentação local, a mobilização social, a prática autônoma: “É o extremo oposto do planejamento pelo Estado, com sua visão de sentido único, sua distância das preocupações cotidianas das pessoas, sua tendência de passar sobre as diferenças de condições locais, e suas escalas hierárquicas.” (FRIEDMANN, 1987, p. 395).

O autor reconhece que essa proposição é possível no contexto da emergência de uma comunidade mais autônoma e ativa politicamente: organizações

comunitárias de moradores e movimentos sociais centrados em grupos de base. As lutas comunitárias e suas práticas são a referência de Friedmann que, ao definir o papel do planejador radical, cita exemplos concretos das organizações locais: “realiza oficinas, orienta a formação de cooperativas e sindicatos de inquilinos, a criação de jardins comunitários, creches, cozinhas e lavanderias comunitárias, reúne informações necessárias às batalhas legislativas, realiza conexões com outras organizações comunitárias” (FRIEDMANN, 1987, p.398).

A proposta contém elementos presentes no planejamento participativo e no planejamento comunicacional<sup>121</sup>, mas com uma diferença essencial, pois propõe um futuro no qual as pessoas são também responsáveis: “É um compromisso com a sua realização através da prática” (FRIEDMANN, 1987; p. 400). Difere também do planejamento advocatício, onde o planejador media as relações com um Estado que, ao fim e ao cabo, ainda detém a palavra final.

A base local é o espaço onde se realizam práticas emancipatórias, de produção autônoma e coletiva da vida. Essas práticas somadas constituiriam um desafio ao sistema, criariam novos sentidos de justiça, novas relações interpessoais, e por isso teriam um grande potencial político. Elas reduzem a dependência do capital global, aumentam o poder social e enriquecem-se com a exposição a lições de prática política. Expandem o horizonte de possibilidades, liberando o espaço social progressivamente do controle do Estado e do capital corporativo: “Seu alvo é a transformação estrutural do capitalismo industrial em direção à auto-produção da vida, à recuperação da comunidade política e à aquisição de auto-confiança no contexto de preocupações globais comuns” (FRIEDMANN, 1987, p. 412).

Friedmann não discute em profundidade os modos e meios através dos quais organizações locais poderiam promover transformações estruturais, mas reconhece o caráter limitado da ação local: “promover práticas alternativas no interstício do Estado e da economia corporativa, isso em si não é nenhuma ameaça” (FRIEDMANN, 1987, p. 412). As redes de conexão entre os grupos, as coalizões políticas seriam os espaços onde poderia ocorrer de fato a contestação, mas sempre estruturados em novas relações políticas que respeitariam a autonomia local.

---

<sup>121</sup> Tratado no tópico seguinte.



O Estado é a força hegemônica à qual a ação local deve se contrapor, mas é visto também como o meio por onde se pode obter conquistas para o próprio avanço do “auto-desenvolvimento”:

O objetivo maior dessas lutas – a reafirmação da comunidade política em governança civil – irá requerer sem dúvida a reestruturação permanente do Estado. Mas isso só poderá ser alcançado através de um processo passo-a-passo de reformas radicais e aprendizado social em todos os domínios da ação pública (FRIEDMANN, 1987, p. 407).

A leitura de Friedmann sugere os limites de um pensamento que ainda e sempre se desenvolve nos marcos do pensamento liberal de matriz estadunidense, cuja matriz toqueviliana é incontestável. Não é certamente casual que muitas das experiências de *community planning* tenham se tornado formas de organização local para a resolução autônoma de problemas também locais, e que, portanto, foram simultaneamente um sucesso e incapazes de promover ou mesmo deflagrar processos de transformação em outras escalas.

O planejamento advocatício também parece pouco apto a promover mudanças mais amplas, uma vez que valida a esfera estatal vigente através da proposta de criação de mecanismos e espaços de mediação com e dentro do Estado. A proposta de institucionalização das relações entre comunidades organizadas e Estado parece desconhecer, ou dar pouca relevância, às relações assimétricas de poder entre os agentes da sociedade, e ao próprio papel do Estado como representante de forças políticas e econômicas.

#### 4.2.3 Diálogos com o Planejamento Comunicacional, Participativo e Colaborativo

As iniciativas de populações organizadas em planejar e a utilização de planos comunitários como instrumento de contestação de planos e projetos do governo acabaram provocando uma resposta do planejamento oficial, que teria como efeito um *aggiornamento* de conceitos e práticas do planejamento dominante (“*mainstream*”). Para além das respostas imediatas, como a criação do Programa Cidades Modelo em Nova Iorque, que previa a participação de populações locais em planos de bairro, ou novas estruturas criadas para acomodar lideranças locais (*community boards*), começou um movimento no sentido de repensar as práticas de planejamento oficiais a fim de torná-las mais permeáveis a anseios das comunidades diretamente afetadas pela intervenção governamental. Progressivamente, firmou-se o entendimento de que os profissionais de

planejamento teriam a possibilidade de, mesmo de dentro do Estado e reconhecendo os níveis desiguais de poder entre os grupos sociais, através de métodos e formas de ação, promover práticas mais democráticas. Ademais, a incorporação do sentimento, experiências e saberes das comunidades permitiria completar as informações e dados coletados pelos profissionais, agregar um conhecimento impossível de construir nos escritórios, e que contribuiria para evitar erros resultantes do desconhecimento empírico e, ao final, aumentar a precisão e eficácia dos planos.

Uma das referências nesse campo é a obra de Forester (*Planning in face of Power*, 1982; e *Planning in face of Conflict*, 1987). Forester reconhece os avanços democráticos na retórica do planejamento oficial, mas afirma que ainda se estaria muito distante de um processo de tomada de decisões democrático. Assim, ainda predominariam processos autoritários, que tenderiam a dar voz e dirigir as decisões de modo a favorecer sempre o lado mais poderoso, mesmo se de forma mascarada, sob o argumento da decisão racional e da técnica. Ao reconhecer e problematizar as formas como o poder se expressa na prática do planejamento, como estruturam as relações, e como são direcionadas as decisões, Forester entende ser possível contrabalançar essas relações e tornar o processo efetivamente mais democrático, ou, pelo menos dar aos grupos menos favorecidos condições de enfrentar melhor os processos deliberativos.

Para Forester (1982), o planejador detém um poder graças ao controle da informação e da comunicação que se realiza ao longo do processo de planejar. Após analisar as etapas de planejamento e identificar como as informações são distorcidas ou manipuladas, seja pelos técnicos envolvidos no processo, seja por rotinas e práticas incorporadas nas instituições, o autor afirma sua crença em quem o planejador progressista teria condições de atuar para equilibrar as relações de poder, de diversas formas: produzindo informação de melhor qualidade, reconhecendo os valores e interesses dos grupos menos favorecidos; intervindo no tempo em que as informações são disponibilizadas para os grupos de interesse, e assim conferindo maiores condições para a participação; reconhecendo vieses resultantes do uso da linguagem técnica, tornando-a mais acessível e ressaltando informações que realmente importam para decisões políticas mais equilibradas; ou mesmo denunciando distorções de informação.

Como outros autores revistos nesse capítulo, Forester tem como objetivo garantir a participação no planejamento e nas tomadas de decisão. Frente às propostas de Davidoff, porém, dá um passo adiante, ao questionar a possibilidade de o Estado operar com um mediador neutro, que escrutinaria os vários planos alternativos em condições de igualdade. Forester não parece ter ilusões quanto aos dispositivos de poder que são inerentes às práticas do Estado, e que fazem que as situações de conflito, pelas próprias ações do estado, tendam quase inexoravelmente a favorecer um – sempre o mesmo – lado da balança. Em virtude de um conjunto de mecanismos institucionalizados, certas forças políticas e econômicas seriam sobre-representadas, enquanto outras seriam sub-representadas. Resta, porém, em Forester, a crença do planejamento radical, de que o planejador progressista/radical poderia, por sua vez, em primeiro lugar reconhecer essas distorções e os obstáculos sistemáticos à participação efetivamente democrática e, em segundo lugar, atuar no sentido de alterar seu equilíbrio (FORESTER, 1987).

O planejamento “comunicacional” ou “colaborativo”, aprofunda a análise sobre os processos de deliberação no planejamento, destacando a relevância e a centralidade dos processos de produção de informação e de comunicação.

Essa linha de planejamento fundamenta-se teórica e filosoficamente na Teoria Crítica de Jürgen Habermas (1984, 1987), que alimenta o campo da teoria do planejamento onde estão autores como John Forester, Frank Fischer, Patsy Healey, Tore Sager e Judith E. Innes (apud MÄNTYSALO, 2005). O planejamento comunicacional baseia-se no conceito de Habermas de racionalidade comunicativa, que poderia ser alcançada em uma ‘situação ideal de discurso’ na qual participantes apresentam sua argumentação “por meio de reivindicações e verificações de suas validades em relação aos critérios referentes ao ‘mundo da vida’, compartilhados, onde seria possível obter consenso sobre temas e decisões comuns.” (MÄNTYSALO, 2005, p. 02) A ênfase é dada à forma de obtenção de consensos, que se realizam através do discurso, das formas argumentativas.

Para Healey (2012), o planejamento comunicacional parte do reconhecimento de que todas as formas de conhecimento são socialmente construídas e válidas. Dessa forma, o desenvolvimento da comunicação através do conhecimento e da razão pode assumir variadas formas, tais como apresentação de histórias de vida, e

expressões variadas, através da música, de imagens e sons, não se limitando às análises racionais sistemáticas.

O planejamento comunicacional deveria então reconhecer o contexto social nos quais os interesses e expectativas individuais são construídos, e as relações de poder e dominação que estão presentes nas suposições e práticas correntes. O planejamento deveria afastar-se das disputas competitivas por interesses e buscar práticas de construção colaborativa de consenso. A construção de políticas públicas voltadas para espaços comuns, na visão da autora, para serem eficientes, efetivas e socialmente responsáveis, devem envolver os interesses em jogo e serem capazes de desafiar práticas cotidianas, transformando formas de organização e de conhecimento, para construção de novas relações sociais (HEALEY, 2012).

A viabilidade de tal planejamento, portanto, dependeria da construção de um contexto e de práticas comunicacionais que elaborem e enunciem os problemas de modo que possam ser racionalmente solucionáveis, com espaços onde múltiplas formas de conhecimento possam ser expressas, para que os vários interesses em jogo sejam revelados e objeto do diálogo racional. Esse tipo de planejamento propõe a transformação das relações sociais, voltadas para a construção de consensos na sociedade, para a resolução de problemas decorrentes de disputas de interesses.

Os críticos do planejamento comunicacional consideram-no utópico, um ideal teórico impossível de uma efetiva implementação. Esse planejamento estaria comprometido com a compreensão de poder habermasiana, que, segundo Mäntysalo (2005), divide o poder entre aquele constituinte das situações e dos sujeitos (que deve ser superada através da racionalidade comunicativa) e o poder necessário para levar adiante o processo de planejamento, como competência para tomar e implementar decisões. É um planejamento construído na sociedade, mas dirigido ao Estado, ou à institucionalidade detentora de poder, capaz de implementar as decisões.

Respondendo às críticas quanto ao caráter utópico do planejamento comunicacional, ou discursivo, como o denomina Fischer (2009), que relativiza seu papel. O autor defende que essa abordagem não teria a pretensão de dar conta de todos os campos do planejamento, nem de enfrentar problemas estruturais da

sociedade. O seu foco seria a prática do planejamento dentro dos órgãos administrativos do governo: as relações de poder que ali se expressam e se reproduzem. A abordagem comunicacional, na sua visão, não serviria para se tornar paradigma dominante, mas para intervir em um campo de ação.

A ênfase da análise de Fischer é nos processos discursivos como um sistema de poder e regulação social. A partir de uma perspectiva pós-estruturalista (citando HAJER, 1995<sup>122</sup>), identifica o discurso como básico para a produção e reprodução da sociedade. A sociedade seria construída em torno do discurso dominante e as instituições, imbuídas de práticas discursivas específicas, produzem e reproduzem ideias, comportamentos e o próprio funcionamento do sistema. Haveria, porém, outros discursos em jogo, oposicionistas, e sub-discursos, discursos disciplinares que emergem para coordenar e guiar subsistemas (FISCHER, 2009).

A deliberação discursiva seria um ordenamento do conhecimento, uma deliberação sobre significados por diversas perspectivas metodológicas, incluindo implicações orientadas para a ação. O papel do planejador discursivo seria o de desenvolver métodos de deliberação relevantes para permitir cidadãos a interferirem no processo. A questão da justiça social para Fischer é vista também como um discurso: faz-se necessário deliberar sobre a natureza da equidade e oportunidade para determinada sociedade e sobre como seus membros podem agir para mudar arranjos existentes. A ação do planejador discursivo seria de estabelecer meios para essa deliberação, em um contexto de tensão entre valores conflituosos (FISCHER, 2009).

O autor reconhece as limitações para essa prática em sociedades centralizadoras, ou autoritárias, onde claramente não é possível a ação comunicativa. Aponta também que, em sociedades com altos índices de desigualdades, a comunicação se realiza por processos “top-down”, sendo manipulada (FISCHER, 2009).

A abordagem comunicacional propõe uma forma de problematização das condições de participação, que poderia levar, ali onde se fizerem presentes as condições para tal, à instauração de processos mais democráticos. O processo

---

<sup>122</sup> HAJER, M. A. *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

argumentativo, em sociedades democráticas, para Fischer, faz parte da luta política, mas depende de um certo grau de equidade em termos de recursos e direitos. Essa abordagem teria, assim, um papel relevante, ao revelar as estruturas de poder dominantes e a natureza discursiva da ideologia política, contribuindo para o desenvolvimento de estratégias para desafiá-las (FISCHER, 2009).

Forester (1982) e Fischer (2009) acreditam que o conhecimento produzido sobre como o poder se reproduz e distorce as relações em espaços democráticos, possa ser instrumento de ação de grupos organizados. Eles se dirigem à sociedade civil como o lugar onde práticas oposicionistas podem ser geradas para contrabalançar os mecanismos de poder.

No mesmo sentido, Healey (2012) defende que a abordagem comunicacional permitiria aos cidadãos adquirir maior consciência dos processos de conhecimento, e, em consequência, orientá-los para a conquista de seus próprios interesses. Reconhecendo também diferentes formas de conhecimento e de visão de mundo, comunidades podem ser capazes de construir formas de aproximação e de conexão de membros de comunidades entre diferentes redes.

#### **4.3 O *community planning* como base para a transformação social**

Através da experiência do *community planning* de Nova Iorque apresenta-se a elaboração de uma prática de planejamento em um momento de uma confluência de movimentos de populações historicamente oprimidas, como negros, grupos étnicos, trabalhadores, pobres, que habitam determinados espaços da cidade e se levantam para lutar por seus direitos e defender sua comunidade, contra um poderoso mercado imobiliário, a serviço do qual o Estado se coloca.

Novas formas de resistência e de unificação de lutas populares encontraram no planejamento novas formas de ação e contestaram de formas criativas e poderosas projetos de renovação urbana e a disposição de recursos públicos para a garantia das condições de expansão do capital. Por sua ação, não puderam ser ignoradas e foram capazes de alterar a dinâmica de produção da cidade, garantindo espaços populares em um dos centros mais dinâmicos do capital imobiliário global.

Os moradores de Cooper Square voltaram-se para o Estado para questionar um projeto que expulsava a maior parte de sua população, substituindo-a por

moradores de renda mais alta. Como vimos, ao interpelar o Estado, receberam a provocação: “Por que vocês não apresentam um plano alternativo e mostram para a cidade o que vocês acham que deve ser feito?”. Moradores da Vila Autódromo ameaçados de remoção, quando se reuniram com o prefeito do Rio de Janeiro receberam provocação semelhante. O prefeito afirmou que, se eles apresentassem uma alternativa, ele estaria disposto a considerar. Em um contexto completamente distinto, populações excluídas do projeto de cidade que se impõe foram acusadas de estarem impedindo o desenvolvimento da cidade e provocadas a apresentar uma solução. O Estado, imbuído da condição de definir os destinos da cidade, utiliza um recurso de poder para desqualificação de seu opositor. Detentor de um conhecimento técnico e dos meios de poder, ao mesmo tempo em que afirma seu projeto, se recusa a apresentar alternativas e remete aos atingidos encontrar uma solução para a situação “inevitável”.

A resposta – tanto no caso de Cooper Square, quanto no caso de Vila Autódromo, e outros que serão apresentados no capítulo 5 – veio na forma da organização popular, propondo não só uma alternativa urbanística e habitacional, mas reivindicando o direito à decisão, à democracia. Mais do que observar como um plano alternativo foi elaborado, faz-se necessário observar como este se insere em lutas urbanas e conformam uma estratégia de contestação de poder. A resistência através do planejamento avança ainda para a proposição de novas formas de ocupação do território, recuperando um sentido de público e de comum.

O planejamento de Estado foi denunciado enquanto um planejamento classista e racista, repositivo das relações de poder na cidade, a serviço de interesses de ganhos imobiliário, promotor de desigualdades e de segregação sócio-espacial. A contestação das formas de produção da cidade, revelou mecanismos através dos quais o Estado e o mercado operam, não só influenciando nas políticas públicas, mas desenhando-as diretamente, e intervindo na cidade conforme seus interesses.

A história de Cooper Square é um relato de persistência, da construção de múltiplas frentes de ação e articulações políticas, de fortes embates contra o Estado. Uma história que passou por erros e acertos, em um ambiente que Angotti (2008) define como de conflito, complexidade e contradições.

O conflito se faz presente no enfrentamento contra o mercado imobiliário, contra forças hegemônicas e um modelo de planejamento que exclui a população de menor renda. E se faz presente na construção das lutas. Encontrar espaços de ação e aliados em cada contexto específico significa desenvolver uma compreensão das relações complexas – locais, regionais e globais – que se fazem presentes na produção do espaço urbano e reconhecer os agentes com os quais se aproximar, enfrentar ou negociar a cada momento da ação, condição necessária para a atuação em um campo de contradições<sup>123</sup> (ANGOTTI, 2008).

Os avanços conquistados pelo *community planning*, por sua vez, foram constantemente contrabalançados por novas configurações do poder, das forças políticas. Caminhos trilhados em um momento, no momento seguinte se tornam pouco efetivos, exigindo a reinvenção das formas de ação. Por outro lado, as conquistas conformaram experiências, abriram novos campos de ação, e fortaleceram as lutas populares.

Essa prática, que nasceu nas lutas populares, abriu um campo profissional e acadêmico, dos planejamentos alternativos nos Estados Unidos. Proposições teóricas que decorreram da prática, por sua vez, visavam compreender e, ao mesmo tempo, influir e orientar a prática do planejamento. Tipos distintos de planejamento foram propostos, conceituando uma ação política, identificando seus limites, possibilidades e potenciais.

Parte dos novos tipos de planejamento propostos se dirigem ao Estado e aos espaços institucionais de planejamento. O Estado não é monolítico, em alguns momentos se mostrou permeável às lutas populares e é a ele que o planejamento local se dirige, como regulador, mediador das relações de produção do espaço urbano e como detentor de recursos públicos. Os planejamentos que se voltam, das práticas alternativas para propostas para o Estado, porém, repõem visões tecnicistas, orientadas por uma visão racionalista. Retira-se o campo do conflito e aposta no ideário do consenso, baseado em um sentido público encarnado pelo Estado. Esse seria o caso dos planejamentos advocatício, comunicacional ou colaborativo e participativo.

---

<sup>123</sup> Essas questões serão retomadas no capítulo 6, dos planejamentos alternativos contemporâneos.



No campo dos planejamentos alternativos, o planejamento radical abre um espaço de reflexão para as práticas da sociedade, das organizações populares engajadas nas resistências e lutas urbanas. Esse campo que pretendemos seguir explorando nos próximos capítulos.

## **5 CONFLITOS URBANOS NA CIDADE NEOLIBERAL: NOVAS (E RENOVADAS) FORMAS DE RESISTÊNCIA E LUTA**

Este capítulo apresenta oito casos de resistências à remoção, em diferentes cidades brasileiras, relacionados à grandes eventos esportivos ou grandes projetos urbanos. Os casos foram selecionados considerando as diferentes formas de resistência e luta política realizadas por famílias ameaçadas, tendo como aliados movimentos sociais e seus apoiadores.

Inicialmente, apresenta-se o contexto em que esses conflitos aconteceram, de ampliação de investimentos em grandes projetos urbanos, que prometiam transformar a dinâmica urbana das cidades através de Parcerias Público-Privadas, nos quais foram previstas a remoção de bairros populares consolidados. Marca também esse momento o programa habitacional federal – Minha Casa, Minha Vida – utilizado por governos locais para viabilizar e legitimar as remoções.

Entende-se que esses casos configuram um momento nas lutas urbanas no Brasil, de ações articuladas para a defesa de territórios populares e do aumento das ocupações urbanas organizadas por movimentos sociais em grandes cidades brasileiras. As formas de resistência têm em comum a reivindicação do reconhecimento de bairros populares, mas, mais do que isso, também da forma de produzir sua moradia e seu espaço urbano. Esses casos foram denominados de planejamento autônomo em contexto de conflito urbano.

Os casos são apresentados tendo como foco as formas de organização popular, ou seja, as condições em que se constitui o grupo popular organizado que luta coletivamente (alguns dos quais podem ser vistos como sujeitos políticos autônomos), e os instrumentos acionados – e criados – para alcançar seus objetivos. Esses casos trazem questões para o debate que propõe esta tese, relacionando as formas de resistência popular a práticas autônomas de planejamento (de fora do Estado), que são debatidas na segunda parte deste capítulo.

### **Um novo contexto dos conflitos urbanos**

Na cidade neoliberal do século 21, regulada pelos marcos da governança corporativa e voltada para a atração de investimentos privados (principalmente

estrangeiros), não há lugar para os pobres. Se antes já não havia, as novas formas de relação entre Estado e capital fundiário-imobiliário, de forma mais escancarada através das chamadas parcerias público-privadas, têm gerado novas formas de territorialização da pobreza e deslocamento espacial dos pobres, expulsando-os de espaços que se tornam centrais, muitas vezes identificadas no linguajar dos urbanistas estratégicos de "novas centralidades", onde se concentram investimentos públicos e empreendimentos privados.

Não surpreende que, em muitos casos, os conflitos urbanos se intensifiquem, ao mesmo tempo em que se multiplicam os esforços para mascará-los, fragiliza-los, invisibilizá-los e, quando necessário, reprimí-los. Organizações comunitárias, movimentos sociais e populações atingidas, contudo, buscam resistir ao projeto de cidade que lhes vem sendo imposto. São resistências muitas vezes inscritas na escala de um projeto ou de bairro, outras vezes na escala de toda a cidade, raras vezes na escala das políticas nacionais. Na escala da resistência localizada (projeto, bairro), planos e projetos populares alternativos (re)surgem como instrumento de luta contra a expulsão e em defesa do direito à moradia. Populações que resistem estão, mesmo quando não o enunciam diretamente, reivindicando ou simplesmente buscando exercer o direito de decidir sobre seu espaço urbano e, nas suas lutas locais, passam a enfrentar forças políticas e econômicas poderosas, organizadas em coalizões em torno dos grandes projetos urbanos.

No Brasil, conflitos sociais urbanos motivados por grandes projetos urbanos e megaeventos esportivos têm gerado novas e autônomas organizações da sociedade, que se somam a movimentos sociais existentes que buscam novos caminhos para a ação política. De fora do governo, e questionando suas práticas, trazem uma renovação às práticas de movimentos sociais tradicionais de luta por moradia e elaboram novas formas de luta e resistência.

Como já largamente descrito na literatura, as cidades brasileiras são historicamente marcadas pela extrema desigualdade no acesso aos serviços e à infraestrutura urbana. Parcelas expressivas da população trabalhadora são levadas a buscar moradias, quase sempre precárias, em áreas excluídas do mercado residencial privado legal e da produção formal da cidade (MARICATO, 2001). Nos períodos de ampliação dos investimentos na cidade, frentes de valorização imobiliária avançam sobre áreas antes relegadas da cidade, ocupadas por

populações pobres, que se veem ameaçadas. Com o avanço das políticas urbanas neoliberais no Brasil, estas ameaças se apresentam quase sempre sob a forma de grandes projetos conduzidos por parcerias público-privadas (PPPs), às quais vêm associadas novas formas de gestão privada sobre o espaço urbano. O Estado abre espaço para que empresas privadas exerçam seu poder sobre a gestão da cidade (RIZEK, 2011). A essas formas se combinam relações de poder local, de controle e violência, nascidas nesses espaços de informalidade, onde o legal e o ilegal se imiscuem em redes de relações e jogos de poder (TELLES, 2011).

O marco de planejamento dessa cidade é o planejamento estratégico. Nascido no mundo corporativo, é transposto para as cidades sob o discurso de que essas precisam buscar sua inserção no mercado global de forma competitiva. Constrói-se a ideia de que o Estado não é capaz de mobilizar recursos para enfrentar os problemas urbanos e que há um mercado disposto a investir em cidades que apresentem maior potencial. Esse planejamento não abarca toda a cidade, mas partes dela, selecionadas a dedo para receber os grandes projetos urbanos. Através da ação localizada e concentrada, seria gerada uma sinergia de desenvolvimento que traria benefícios para toda a cidade, principalmente através dos ganhos econômicos gerados (LIMA JUNIOR, 2010<sup>124</sup>). No Brasil, essa ideia ganhou um reforço com a proposta da “acupuntura urbana”, de Jaime Lerner (2003), ex-prefeito de Curitiba, que passou a vender sua consultoria para a proposição dessas “soluções mágicas”<sup>125</sup>, projetos estrategicamente posicionados na cidade, para o desenvolvimento de cidades pelo Brasil e pelo mundo<sup>126</sup>.

No marco do planejamento estratégico, a cidade se apresenta enquanto mercadoria, a ser colocada à venda, para atração de recursos. Para se tornar competitiva nesse mercado, a cidade deve ser gerida como empresa, rompendo com as amarras do Estado político e burocrático (e não haveria melhor forma de se fazer isso do que entregar a gestão urbana para empresas privadas, nas PPPs) e entendida como uma pátria, em que seus cidadãos colaboram entre si em torno de

---

<sup>124</sup> Ver “Uma Estratégia Chamada ‘Planejamento Estratégico’”, Lima Junior (2010), sobre a construção do ideário do planejamento estratégico para as cidades.

<sup>125</sup> Em referência à expressão a “fórmula mágica” das Operações Urbanas Consorciadas, de Mariana Fix (2001).

<sup>126</sup> O “modelo de Curitiba” se tornou uma referência internacional, citado de forma recorrente em congressos e seminários internacionais sobre desenvolvimento urbano.

um consenso construído onde todos sairiam ganhando. O conflito e a política são apresentados como nocivos e colocariam em risco as chances de sucesso da cidade (VAINER, 2000).

No Brasil, a partir de 2007, houve uma aceleração dos investimentos em grandes obras urbanas, seguindo esse modelo. A seleção do país para sediar megaeventos esportivos somou-se a um projeto político de crescimento econômico baseado na realização de grandes obras de construção civil - o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, empreendido pelo Governo Federal. O PAC foi criado com o objetivo de retomar obras de infraestrutura econômica e social (praticamente interrompidas desde os anos 1980, quando os ajustes fiscais impõem uma retração nos investimentos públicos) em um contexto de crescimento econômico do país e retomada de um projeto desenvolvimentista (ou neo-desenvolvimentista, como propõe Brandão (2008)<sup>127</sup>), e de atender a interesses de empreiteiras, empresas da construção civil e incorporadoras imobiliárias, que buscavam fontes de financiamento público e desobstruções legais para expandir seus negócios<sup>128</sup>. A conjuntura de crise econômica internacional, que tem seu ápice em 2008 (disparada pelo rompimento da bolha especulativa norte americana baseada no subprime - concessão de empréstimos hipotecário de alto risco - como forma de expansão de lucros imobiliários e financeiros), converte o PAC também em um programa anti-cíclico, associando a ele medidas de incentivo ao consumo:

Criado em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável.

Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, o PAC contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais.

Teve importância fundamental para o país durante a crise financeira mundial entre 2008 e 2009, garantindo emprego e renda aos brasileiros, o que por sua vez garantiu a continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo ativa a economia e aliviando os efeitos da crise sobre as empresas nacionais. (Brasil, Governo Federal / Ministério do Planejamento; <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>)

---

<sup>127</sup> O desenvolvimentismo seria marca do Regime Militar. Seguindo a linha do Keynesianismo, o Estado injeta volumosos recursos na economia para promover o crescimento e geração de empregos. Durante o Governo Lula, esse modelo seria retomado, mas já em um novo contexto.

<sup>128</sup> A recente crise política do país vem revelando detalhes das relações promíscuas entre políticos e empreiteiras

Como parte integrante do PAC, dentro da linha “infraestrutura social e urbana”, foi criado, em 2009, o programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida”, declaradamente um programa para gerar crescimento econômico, emprego e renda, e não para enfrentar os desafios habitacionais e urbanos das cidades brasileiras:

O governo federal formulou a proposta em parceria com as 11 maiores empresas - construtoras e incorporadoras - promotoras de moradia. Avanços conceituais sobre o tema da habitação social, tanto no que se refere à legislação urbanística, quanto ao que se refere aos projetos arquitetônicos, não são incorporados à sua operação (MARICATO, 2011, p. 68)

A retomada de investimentos em habitação e saneamento vinha se realizando desde 2003, ano da criação do Ministério das Cidades, uma das plataformas do movimento de luta pela Reforma Urbana, e de arquitetos e urbanistas engajados com o projeto de democratização das cidades. A primeira composição do Ministério das Cidades contempla lideranças e técnicos engajados com o projeto político de ampliação do acesso à habitação, saneamento básico e transporte público com qualidade e baixos preços, e com a democratização da cidade. Tendo como referência o Projeto Moradia<sup>129</sup>, elaborado como programa de governo do Partido dos Trabalhadores alguns anos antes, a política habitacional que se desenhava tinha como objetivo, a partir de uma combinação de recursos não-onerosos e onerosos, garantir subsídios para a produção habitacional destinada às menores faixas de renda, e ampliar o acesso ao mercado às rendas médias e baixas (através principalmente do SBPE). Essa política habitacional já vinha mostrando resultados, e seria combinada a uma política nacional de desenvolvimento urbano, voltada para o enfrentamento da questão fundiária e do acesso à terra aos pobres urbanos. Essa política, conforme afirma Ermínia Maricato, não teve sequencia e foi atropelada pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV): “As forças neoliberais combinadas ao velho patrimonialismo reduziram muito o espaço da mudança pretendida.” (MARICATO, 2011).

Enquanto que no PAC 1 (lançado em 2007, antes do PMCMV), havia recursos expressivos para a urbanização de favelas, o que pode ser um reconhecimento das necessidades de atendimento ao passivo urbano das cidades, o

---

<sup>129</sup> O Projeto Moradia foi um programa de governo elaborado pelo Instituto Cidadania, com apoio da Fundação Djalma Guimarães para atender ao déficit habitacional no Brasil, adotando o conceito de “moradia digna”. Foi elaborado por um conjunto de especialidades da área, sob coordenação de Clara Ant (INSTITUTO CIDADANIA, 2000).

PMCMV destinou o volume mais expressivo de recursos públicos para a produção habitacional em grande quantidade<sup>130</sup>. O programa é desenhado de tal forma que cabe aos agentes do mercado imobiliário (empreiteiras responsáveis pela produção habitacional) a definição da localização dos empreendimentos (conjuntos habitacionais), bem como das características da produção e do “produto” final a ser entregue (MARICATO, 2011, p. 67).

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi um componente importante para viabilizar a realização de grandes projetos, implicando a retomada de uma política de remoções de populações pobres das novas centralidades, deslocando-as para os conjuntos do PMCMV na periferia. Os empreendimentos habitacionais vieram legitimar as remoções: a pretexto de fazer dos pobres urbanos proprietários de moradias em condições dignas e formais, promoveram-se maciços deslocamentos forçados<sup>131</sup> (OLIVEIRA et al, 2016).

Esse é o contexto da retomada das lutas urbanas no Brasil, de onde foram extraídos alguns casos para análise.

Esse capítulo tem como objetivo explorar o que as novas formas de resistência e luta nas cidades brasileiras revelam sobre sua condição urbana e como essas questões dialogam com a produção acadêmica sobre o urbano nos países do sul global. Como vem se buscando apresentar ao longo deste trabalho, parte-se do entendimento de que os conflitos são reveladores das dinâmicas urbanas e das questões que nos ajudam a elaborar um pensamento crítico do urbano.

A proposta de partir dos casos, aqui denominados de planejamento autônomo em contexto de conflito social urbano, vem do entendimento de que nas lutas urbanas, nos conflitos que envolvem grupos e movimentos organizados, se projetam na arena política demandas e pautas que nos permitem um olhar crítico sobre a produção do espaço urbano. Na cidade neoliberal, um dos elementos centrais para a

---

<sup>130</sup> O argumento foi utilizado tanto em ações judiciais quanto na publicidade relativa ao programa, que exibe os números das unidades entregues e previstas, sem levar em consideração sua qualidade urbana e habitacional, a condição de inserção urbana anterior da família removida, ou mesmo os impactos dessa solução para a cidade. Esses aspectos são apontados em diversos artigos e publicações acadêmicas, dentro os quais vale citar: “Produzir Casas ou Construir Cidades”, de Whitaker (2014), e Lago (2011).

<sup>131</sup> No Rio de Janeiro, movimentos sociais apelidaram o PMCMV de Programa Minha Casa, Minha Remoção.

legitimação do poder é a construção de um consenso em torno de projetos voltados para o crescimento econômico e a garantia de lucros para o setor privado e financeiro. Na visão dominante, o conflito é apresentado como disfunção social, e portanto, como secundário ou marginal à estrutura social e à reprodução do sistema (VAINER, 2013).

A leitura que se pretende parte do entendimento oposto, de que estão nos conflitos urbanos as fontes criativas para a construção de cidades justas e democráticas. A democracia seria o regime em que o potencial criativo e inovador do dissenso seria reconhecido. Em uma cidade profundamente desigual, o conflito teria o papel de gerar as condições necessárias para uma mudança:

Recuperar o sentido virtuoso do conflito e da política, entendida como ação coletiva no espaço público que diz respeito ao exercício do poder, é o único caminho, acredito, para desafiar esta cidade que condena a imensa maioria a terríveis condições de trabalho e de vida (VAINER, 2007, p.8).

Avançando ainda mais nessa proposição, é importante lembrar que na ação política que se constituem sujeitos coletivos autônomos, entendendo sujeito coletivo, como propõe Eder Sader, a partir de uma perspectiva marxista, como “uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas”. A condição de sujeito não pressupõe necessariamente a autonomia, mas a primeira condição é necessária para a segunda. O sujeito coletivo pode abrir a possibilidade da construção da autonomia, entendida como a capacidade de reelaborar sua identidade e seu discurso em função daquilo que define como sua vontade (SADER, 1988, p. 55-56).

Na cidade neoliberal, onde dominam estratégias consensualistas ou negociais, está colocado o pressuposto de que grupos de interesses constituídos tem a capacidade de negociar soluções que levem ao benefício de todos. Essa ideia se baseia em um modelo onde os agentes tem condições iguais de negociação e tomada de decisões. Essa proposição, apresentada por Vainer como a “utopia da sociedade negocial”, está presente no ideário do planejamento estratégico. Acontece que, enquanto grupos dominantes detém meios e poder para a defesa de seus interesses, grupos dominados não se encontram previamente organizados e só terão condições de se impor no processo político através de sua organização coletiva, que se constitui na ação. É na luta política que se constituem como sujeitos



e elaboram seu discurso, seus interesses e suas estratégias políticas (VAINER, 2007, p. 6).

É nos conflitos, nas lutas políticas, que os sujeitos se constituem e somente eles, por sua condição social, seriam capazes de “introduzir desequilíbrios e rupturas numa cidade que se produz e reproduz em escala ampliada a desigualdade”. Somente através dos conflitos “será possível constituir e impor políticas realmente transformadoras das estruturas e dinâmicas fundiárias de nossas cidades” (VAINER, 2007, p. 6).

Partindo dessa compreensão, esse capítulo tem como objetivo se debruçar sobre conflitos políticos em torno a grande projetos urbanos em que se engajaram grupos organizados, que em alguns casos podem ser vistos como sujeitos políticos autônomos. Apresentamos então os casos e, a seguir, questões para discussão.

### **Os casos selecionados**

Os casos apresentados foram selecionados de um universo de mais de 30 processos de remoção acompanhados de perto nos últimos seis anos, através da participação da autora como militante no Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (Comitê Popular Rio) e na Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (ANCOP), composto por representantes de comitês populares das 12 (doze) cidades-sede da Copa do Mundo de 2014. Os processos de remoção (alguns dos quais se concretizaram, outros não foram levados adiante por vitórias da resistência ou pela não realização de obras previstas, como será visto) estão relacionados a grandes projetos urbanos e obras de infraestrutura relacionados aos megaeventos esportivos, em grande parte integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Dois casos (Horto Florestal e Pico do Santa Marta) não estão relacionados diretamente a obras realizadas, mas ao contexto de retomada das remoções na cidade como parte da política urbana adotada pela Prefeitura do Rio de Janeiro na preparação da cidade para as Olimpíadas de 2016.

O acompanhamento dos casos incluiu levantamentos de informações junto aos atingidos e aos seus apoiadores, informações oficiais disponíveis (em raros

casos), a realização de visitas aos locais<sup>132</sup> e registros de depoimentos. Foram registrados também depoimentos de atingidos, nas visitas e em participação de reuniões políticas com grupos de apoiadores. A autora integrou a equipe que elaborou os Dossiês Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil e no Rio de Janeiro, em especial os capítulos “Moradia”, onde os casos foram relatados. Os dossiês foram um importante instrumento de luta adotado pelos comitês populares em sua estratégia de denúncia das violações para tentar interrompê-las e exigir reparações justas. A partir dessa experiência, foram selecionados os casos para discussão.

Durante esse período (desde outubro de 2011), a autora esteve também envolvida de forma mais direta com a luta dos moradores da Vila Autódromo<sup>133</sup>, acompanhando de perto e participando de reuniões políticas com os moradores e representantes da prefeitura, como parte da assessoria técnica à elaboração do Plano Popular da Vila Autódromo, e através do Comitê Popular Rio, que adotou a luta da Vila Autódromo como emblemática nas lutas contra as remoções no Brasil no contexto dos megaeventos esportivos. Como parte da pesquisa, a autora integrou o grupo de pesquisa do Núcleo Experimental de Planejamento Conflitual - NEPLAC/ETTERN/IPPUR/UFRJ<sup>134</sup>, que levantou outras experiências nacionais e internacionais relevantes, que serão também utilizadas como referências para a análise e discussão que se propõe aqui.

Entende-se que os casos são reveladores de lógicas em curso de produção do espaço urbano nas cidades brasileiras, que repõem questões estruturais e históricas, mas também trazem elementos novos e centrais para análise. As lutas

---

<sup>132</sup> Dos casos apresentados, somente a ocupação Dandara não foi visitada pela autora. Nesse caso as informações foram levantadas a partir de pesquisas bibliográficas e depoimentos de apoiadores, de integrantes das Brigadas Populares (movimento social que participou da ocupação) e de integrantes do coletivo jurídico que assessora a ocupação.

<sup>133</sup> Durante os últimos seis anos (desde outubro de 2011), a autora esteve envolvida com a luta dos moradores da Vila Autódromo, acompanhando de perto e participando de reuniões políticas com os moradores e com poderes públicos, como parte da assessoria técnica à elaboração do Plano Popular da Vila Autódromo e através do Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas, articulação de luta política que questionava principalmente os impactos urbanos da realização de megaeventos esportivos no Brasil, e adotou a luta da Vila Autódromo como emblemática nas lutas contra as remoções no Brasil no contexto dos megaeventos esportivos.

<sup>134</sup> O Núcleo Experimental de Planejamento Conflitual – NEPLAC foi constituído em 2011, para dar assessoria técnica à Associação de Moradores e Pescadores da Vila Autódromo, a partir de um projeto existente no ETTERN IPPUR UFRJ (ver a Introdução desta tese), e vem tendo continuidade na assessoria a outros coletivos populares, bem como atuando em espaços de unificação de lutas populares.

sociais urbanas recentes estão no centro de dinâmicas de novas formas de valorização imobiliária, envolvendo novos arranjos políticos e econômicos de agentes públicos e privados na cidade, novas formas de gestão do espaço urbano associadas à restrição de direitos sociais, o acirramento dos mecanismos de controle social e repressão à população e, por outro lado, novas formas de organização da população para resistir e lutar.

Após a apresentação dos casos passa-se ao debate de questões selecionadas, abordando as seguintes temáticas: informalidade urbana e remoção; narrativas de resistência e afirmação do bairro popular; planejamento popular como instrumento de resistência. No capítulo final retomamos essas questões, inserindo-as no debate do planejamento urbano crítico, estabelecendo um diálogo entre o que estamos aqui denominando de planejamento autônomo em contexto de conflito urbano e o debate acadêmico reunido em torno de “planejamentos alternativos” (militante, progressista, radical, transformador, insurgente e conflitual).

**QUADRO 1: Casos Estudados**

<b>Caso</b>	<b>Cidade, Estado</b>	<b>Síntese</b>
Comunidades do Trilho	Fortaleza, CE	Comunidades ameaçadas para implantação de VLT para a Copa 2014. Elabora o Dossiê das Comunidades e cria o movimento MLDM.
Pico do Santa Marta	Rio de Janeiro, RJ	Favela ameaçada por interesses imobiliários e turísticos, no contexto da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos. Elabora um contra-laudo em defesa da urbanização.
Arroio Pavuna	Rio de Janeiro, RJ	Favela ameaçada pela obra do BRT Transcarioca, integrante do projeto “Cidade Olímpica”. Apresentam seu projeto de regularização fundiária.
Horto Florestal	Rio de Janeiro, RJ	Bairro histórico ameaçado por interesses fundiários e ambientais, e enfrenta a retomada da política de remoções no Rio de Janeiro. Apresentam seu projeto de regularização fundiária e criam o Museu do Horto.
Dandara	Belo Horizonte, MG	Ocupação Urbana realizada por uma articulação de movimentos sociais ameaçada por interesses imobiliários no contexto da Copa 2014. Elaboram o Plano Diretor de Dandara e defendem a ocupação como um território insurgente.
Saramandaia	Salvador, BA	Bairro ameaçado para a implantação da Via Expressa Linha Viva. Elaboram um Plano de Bairro e uma campanha: Saramandaia Existe!

<b>Caso</b>	<b>Cidade, Estado</b>	<b>Síntese</b>
Vila Autódromo	Rio de Janeiro, RJ	Comunidade popular ameaçada pela proximidade do Parque Olímpico, Jogos Rio 2016. Elaboram o Plano Popular da Vila Autódromo.
Vila da Paz	São Paulo, SP	Favela ameaçada de remoção pelas obras de infraestrutura e estádio da Copa do Mundo 2014. Elaboram o Plano Popular Alternativo da Vila da Paz.

Fonte: Elaborada pela autora.

## **5.1 Casos: resistências contra a remoção**

### **5.1.1 Comunidades dos Trilhos, Fortaleza: Dossiê das Comunidades<sup>135</sup>**

Na cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, pequenas comunidades cresceram nas áreas remanescentes da ferrovia que corta a cidade. Essas áreas, inicialmente deixadas de lado, passaram a atrair a atenção do mercado imobiliário na medida em que bairros de classe média e áreas turísticas se consolidaram em seu entorno. No contexto da preparação da cidade para os jogos da Copa do Mundo de 2014, o Governo do Estado apresentou um projeto urbano que incluía um Veículo Leve sobre Trilhos – VLT, paralelo ao trilho do trem, passando intencionalmente pelo maior número de casas dessas comunidades pobres, como foi demonstrado pelo movimento organizado pelos moradores ameaçados e seus apoiadores.

O VLT foi previsto para conectar os bairros de Mucuripe e Parangaba, interligando um bairro turístico, onde se concentra a rede hoteleira da cidade, ao estádio da Copa do Mundo, passando por dois terminais de ônibus e duas estações de metrô. Segundo os moradores esse trajeto não atende à necessidades da população, mas tem finalidade principal turística<sup>136</sup>.

Os boatos da ameaça de remoção começaram a chegar para as famílias em 2009, sem que nenhuma informação oficial fosse apresentada. As Comunidades do Trilho se organizaram inicialmente com o objetivo de obter informações, pois o projeto não era apresentado publicamente, embora amplamente anunciado e

<sup>135</sup> Baseado no Dossiê das Comunidades Ameaçadas de Remoção pelas Obras da Copa em Fortaleza (CE), 2012; artigo Comunidades do Trilho: lutas, resistências, conflitos e conquistas no contexto da Copa 2014 na cidade de Fortaleza (CE) (MONTE et al, 2016, no prelo), e visita realizada nas áreas em agosto de 2014.

<sup>136</sup> Depoimento da moradora e pesquisadora do LEPP/UFC, Rita de Cássia Sales, em agosto de 2014.

aprovado como obra da Copa do Mundo pelo Governo Federal, para receber financiamento do PAC Mobilidade Urbana. As informações apresentadas por funcionários do governo eram divergentes e denunciadas como mentirosas pelos moradores (LEPP/UFC et al, 2012).

As primeiras reuniões dos moradores aconteceram em outubro de 2009, quando foi feito o anúncio de que Fortaleza sediaria os Jogos da Copa de 2014, e tinham como objetivo tentar obter informações sobre boatos de remoção. Os moradores buscavam respostas para perguntas básicas, que pela lei, deveriam ser publicamente anunciadas antes da chegada da intimação aos moradores: a ameaça é concreta? qual a obra que vai acontecer no local? quais famílias são mesmo atingidas pelas obras? o que o Governo do Estado está oferecendo para as famílias que terão que sair?

Os moradores começaram então a receber apoio de organizações e ativistas. Um dos primeiros apoios veio da Organização Resistência Libertária (ORL), grupo de orientação anarquista. Chegaram também grupos universitários de assessoria “jurídica, política e social”: o Núcleo de Assessoria Comunitária da Universidade Federal do Ceará (NAJUC/UFC), o Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU/UNIFOR), o Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU/UFC) e o Laboratório de Estudos de Políticas Públicas (LEPP/UFC).

Em 2011, foi constituído o Comitê Popular da Copa de Fortaleza, que tinha entre suas principais bandeiras a luta contra a remoção e a denúncia de violações de direitos relacionadas ao jogos. O Comitê buscou formas de aproximação com os moradores e de dar apoio às suas iniciativas. Além dos apoios citados, participaram também das ações de resistência militantes de partidos de esquerda, alguns dos quais integravam as organizações citadas. Esse grupo heterogêneo muitas vezes apresentava divergências entre si quanto às formas de ação e também com relação aos moradores, que por vezes desejavam se desvincular de ações político-partidárias ou afirmar sua autonomia com relação a apoiadores. Isso em parte se devia às acusações do Governo de que os moradores estariam sendo manipulados ou motivados por interesses político-partidários e não pela defesa de seus direitos, uma forma comum utilizada para desqualificar demandas populares.

No início de 2010, funcionários terceirizados começaram a marcar casas nas

comunidades, alegando que seriam atingidas pelas obras, mas sem apresentar o projeto. Os moradores passaram então a se reunir com maior regularidade, trocando informações e conhecendo melhor a realidade de cada uma das comunidades afetadas: Trilha do Senhor, Dom Oscar Romero, Aldaci Barbosa, Rio Pardo, Jangadeiros, João XXIII, Lauro Vieira Chaves, Pio XII, Lagamar, São Vicente de Paulo e Mucuripe. A organização da resistência incorporava também o relato de vitórias passadas, quando das tentativas de remoção para o alargamento da Via Expressa.

**Figura 1:** Capa do Dossiê das Comunidades do Trilho



Fonte: LEPP/UFC et al (2012).

A partir de experiência do Comitê Popular da Copa, começou a circular a proposta de se fazer um dossiê das ameaças de remoção e os moradores optaram por elaborar seu dossiê com apoio do laboratório universitário LEPP/UFC. O roteiro foi feito pelos moradores, que produziram grande parte do seu conteúdo para repassar ao LEPP/UFC, responsável pela consolidação do documento<sup>137</sup>.

O dossiê conta a história de cada comunidade, com base nas falas e nos depoimentos dos moradores mais antigos. São apresentadas as condições de vida em cada localidade, com destaque para os serviços urbanos, os equipamentos públicos e os espaços simbólicos de cada área, ressaltando-se o papel das famílias em sua conquista. Essa foi uma estratégia de defesa do direito à moradia das famílias no local, demonstrando a legitimidade das ocupações pelo tempo, consolidação e investimento pessoal de cada um na construção de sua casa e de seu bairro, pelas relações e valores estabelecidos das pessoas com o lugar e

<sup>137</sup> O LEPP/UFC disponibilizou bolsas de extensão para que moradores recebessem uma ajuda de custo para realizar esse trabalho. Uma moradora passou a integrar a equipe universitária.

entre si.

A produção do Dossiê e a realização de reuniões entre os moradores para tentar obter informações sobre os projetos e as ameaças motivou a criação de um novo movimento, o Movimento de Luta pela Defesa da Moradia (MLDM), que passou a organizar as reuniões e manifestações para se posicionar contra o Governo do Estado pelo direito das famílias. Três comunidades não integraram o MLDM, por divergências políticas, mas participavam de ações e manifestações organizadas (MONTE et al, 2016).

Enquanto os moradores cobravam informações sobre o projeto, um vídeo de uma conversa entre o Governador Cid Gomes, responsável pelas obras do VLT, e empresários da construção civil da cidade foi divulgado na internet. No vídeo, o Governador oferece aos empresários a terra de áreas desapropriadas no local das estações do VLT. Na negociação “privada”, o governador se compromete pessoalmente e oferece diretamente recursos públicos aos empresários, de forma ilegal, e os empresários se mostram interessados e comprometem a pensar a respeito:

*Governador Cid Gomes:* (...) Em pelo menos três lugares: Nunes Valente, Leonardo Mota e lá no Papicu, dá pra fazer...[gesto apontando para o alto indicando verticalização]. Você faz a estação em baixo, eu vou ter que desapropriar porque a estação tem que ser fora da rua, obviamente, e aí dá pra verticalizar. Então vamos ver se a gente faz um rolo aí. Eu desaproprio, e depois a gente vê... Tipo, indenização. Vocês pagam o Estado e isso... Vamos imaginar, eu tô imaginando assim... Eu, o Estado, é mais fácil desapropriar, né? Tem o direito de desapropriação. Eu desaproprio.

*Empresários:* Você constrói a estação e tem o direito...

*Governador Cid Gomes:* A gente vê o valor. Eu construo a estação, eu tenho dinheiro para isso. Mas já faz um projeto que preveja a verticalização. E aí esse dinheiro que o Estado está desapropriando, vocês me dão, e isso contabiliza aí como uma coisa aí pra ser... negociado.

*Empresários:* Vamos pensar, vamos pensar. Traz um “tatuzão” [escavadeira], que a gente faz!!

*Governador Cid Gomes:* É, vou atrás do “tatuzão” agora. <sup>138</sup>

O diálogo deixa ainda mais claro (o que a análise urbanística do projeto proposto já demonstrava) que o interesse principal na obra do VLT era imobiliário, e não na melhoria da mobilidade urbana da cidade. A remoção das comunidades seria parte integrante do processo de disponibilização de terras para o mercado imobiliário

---

<sup>138</sup> Diálogo gravado na Confraternização anual da Cooperativa da Construção Civil do Ceará (COOPERCON-CE), disponível pelo canal do youtube “Implicante TV”, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=CuNLLuPu8WU>

e de promoção da valorização fundiária.

A resistência dos moradores se fortalece no processo, ganhando visibilidade pelas ações do MLDM e pelas resistências locais das famílias em negociar. As ações do MLDM incluem acompanhamento dos processos de negociação das famílias que aceitam sair, para evitar grandes perdas; contabilização das famílias que desejam ficar; e organização de uma lista de contatos, entre os moradores das comunidades, e com apoiadores, para acioná-los quando necessário (por exemplo, quando representantes da prefeitura chegavam para marcar e medir casas) (MONTE et al, 2016). Moradores também organizaram sua forma de denúncia, através de oficina de vídeo e realização de sessões de exposições itinerantes, resultando em vídeos-denúncia de produção local, com circulação nas redes sociais<sup>139</sup>.

O movimento conseguiu, através da pressão, que o Governo do Estado apresentasse alternativas: houve um reconhecimento do valor do terreno, e não apenas das benfeitorias, para o cálculo de indenizações (o que não vinha acontecendo, apesar de garantias constitucionais para tal) e terrenos vazios próximos foram considerados para alternativas habitacionais. A partir do Dossiê, o movimento começou também a pressionar por mudanças no projeto, apontando áreas vazias no entorno. Nas denúncias, procurava-se demonstrar que seria possível reduzir drasticamente as famílias afetadas com soluções técnicas mais adequadas, algumas delas simplesmente desviando o traçado para os terrenos vazios ao lado. Para as famílias atingidas diretamente, pressionava-se por soluções habitacionais na própria comunidade ou em áreas vazias próximas (MONTE et al, 2016).

Na comunidade Lauro Vieira Chaves, uma das mais mobilizadas contra a remoção, inicialmente 203 famílias seriam atingidas. Com as pressões, conseguiram em julho de 2012 o anúncio da mudança do trajeto do VLT para o terreno vazio ao lado, exigindo assim o reassentamento de apenas 66 famílias (LEPP/UFC, 2012).

Uma alternativa para reduzir as remoções surgiu dos moradores. Ao ter

---

<sup>139</sup> Essa ação foi feita pela iniciativa do Comitê Popular da Copa, ONG Olho Mágico e lideranças das comunidades, com financiamento do Fundo Brasil de Direitos Humanos, que apoiou iniciativas dos Comitês Populares em praticamente todas as cidades-sede da Copa de 2014.



contato com o projeto, moradores identificaram que alguns dos terrenos seriam apenas parcialmente atingidos, sobrando espaço para a reconstrução. Uma moradora, com recursos próprios, reconstruiu sua casa nos fundos do próprio terreno. Com a chegada da prefeitura para pressionar pela sua remoção, já estava tudo pronto para a demolição da parte atingida e mudança para a nova casa. Demonstrando quais áreas não seriam afetadas, moradores cobraram indenização pelas construções que seriam demolidas e, com esse recurso, reivindicaram reconstruir sua casa no mesmo local, recebendo aluguel social no período. Em outro local, exigiram que uma rua de acesso fosse mais estreita, para preservar casas<sup>140</sup>.

O movimento propôs também melhores alternativas para os atingidos. No lugar do reassentamento em conjunto habitacional a dezenas de quilômetros do local original de moradia, foram identificados terrenos vazios nas imediações que poderiam ser utilizados para conjuntos habitacionais - houve concordância por parte do Estado, mas as soluções não foram viabilizadas pela prefeitura. Assim, muitos saíram negociando indenizações e algumas famílias aceitaram receber aluguel social até o atendimento habitacional, uma situação precária, uma vez que não havia prazo certo para tal.

A maior parte das famílias conseguiu permanecer nas comunidades com as obras da Copa do Mundo de 2014. A ameaça de remoção, porém, persiste. O governo, aliado dos interesses do mercado imobiliário, continua buscando formas de expulsar as famílias pobres dessa parte da cidade. Um novo projeto de alargamento de avenidas, associado à construção de ciclovias, ameaça atingir grande parte das comunidades. As famílias estão organizadas e devem contestá-lo, defendendo a permanência de seu modo de vida e sua forma de ocupação. Passada a Copa do Mundo, e dado o contexto de crise econômica do país a partir de 2015, houve uma desaceleração nos investimentos urbanos, e do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, que sustentava as remoções com o deslocamento da população para a periferia. As ameaças de remoção temporariamente cessaram.

---

<sup>140</sup> Relatos dos moradores para a autora, em visita realizada em agosto de 2014.

### 5.1.2 Horto Florestal, Rio de Janeiro: Projeto de Regularização Fundiária e Museu do Horto

O Horto Florestal é uma comunidade de cerca de 600 famílias que reivindicam o reconhecimento de sua ocupação histórica contra tentativas de qualificá-las como invasoras e expulsá-las impetradas pelo Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)<sup>141</sup>. A tentativa de remoção das famílias aceleraram-se quando, a partir de 2009, as remoções voltaram à agenda política no Rio de Janeiro.

O Jardim Botânico, até pouco tempo atrás, não tinha um limite claro, tendo passado por mudanças ao longo do tempo, desde sua primeira ocupação ainda em 1808, realizada por D. João VI. Tendo passado por diversas formas institucionais, o Jardim Botânico é hoje resultado de uma sobreposição de diferentes projetos, “de diferentes leituras de jardim botânico adotadas pelas várias administrações pelas quais passou”. Na década de 1980, a União Federal, proprietária das terras, abriu 215 ações de reintegração de posse contra famílias moradoras da área, alegando que elas estariam dentro dos limites do parque, até então não muito claros. As ações transitaram em julgado no final da década de 1990, pela remoção das famílias. Já nos anos 2000, as ações foram suspensas à pedido da União, em função da instauração de um processo de diálogo entre a comunidade e a União, através da Secretaria de Patrimônio da União - Superintendência do Rio de Janeiro (SPU/RJ), considerando o novo contexto jurídico-político<sup>142</sup> e a orientação do órgão em promover ações de regularização fundiária em terras da União (MENDONÇA, 2013<sup>143</sup>).

A então Superintendente da SPU/RJ, considerando esse marco legal, começara uma série de processos de regularização fundiária em terras da União no Estado do Rio de Janeiro, reconhecendo o direito à moradia das famílias. Na ocasião, celebrou um convênio com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FAU UFRJ), para elaboração de um plano

---

<sup>141</sup> Localizado na Zona Sul do Rio de Janeiro, principal área de concentração de população de alta renda do município.

<sup>142</sup> Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade, Código Civil de 2002, Lei n. 11481/2007 e Lei n. 11977/2009, que consagram o direito fundamental a moradia e criam instrumentos de reconhecimento de posse.

<sup>143</sup> Relato da situação jurídica do Horto Florestal elaborado pelo advogado Rafael da Mota Mendonça, coordenador do Núcleo de Prática Jurídica da Faculdade de Direito do IBMEC/RJ, que assessora a comunidade do Horto Florestal, divulgado pelas redes sociais em março de 2013.

de regularização fundiária e urbanística para a comunidade. O plano foi concluído em 2012 e definia os termos em que o direito de posse das famílias seria reconhecido no local, com relocação de apenas 10% das casas na própria área, e resguardando os interesses ambiental e cultural (MENDONÇA, 2013).

No mesmo ano, porém, o Tribunal de Contas da União, motivado por uma denúncia de “mau uso do bem público por parte da União”, aberta pela Associação de Moradores do Jardim Botânico (AMAJB), bairro vizinho de alta renda, impede – extrapolando sua competência, segundo Mendonça (2013) – a titulação das famílias pela SPU/RJ, e determina pela formação de uma comissão para delimitar o perímetro do Jardim Botânico e remover todas as famílias situadas dentro dele. A comissão foi composta pelo Ministério do Planejamento, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan, Secretaria do Patrimônio da União - SPU, Advocacia Geral da União - AGU e Instituto de Pesquisas do Jardim Botânico - IPJB. Foi estabelecido um prazo de 180 dias para a definição do novo perímetro e uma sequência de prazos para sua efetivação e realização da remoção. A decisão foi proferida em setembro de 2012, e até março de 2013 deveriam ser cumpridas as reintegrações de posse já julgadas, e abertas ações contra as demais famílias dentro do novo perímetro (MENDONÇA, 2013).

Os moradores, que já vinham organizando sua defesa e ações de resistência, diante da nova ameaça aumentam sua campanha pela defesa de sua moradia, mobilizando seus apoiadores. Uma das organizações dos moradores é a Associação dos Moradores e Amigos do Horto Florestal (Amahor), mas a mobilização é mais ampla, envolvendo também moradores que não atuam na associação<sup>144</sup>, como os que se organizaram na Comissão de Moradores do Horto. Dentre seus principais apoiadores estão o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a Central de Movimentos Populares (CMP) ONGs de defesa de direitos humanos, parlamentares de partidos de esquerda e militantes independentes.

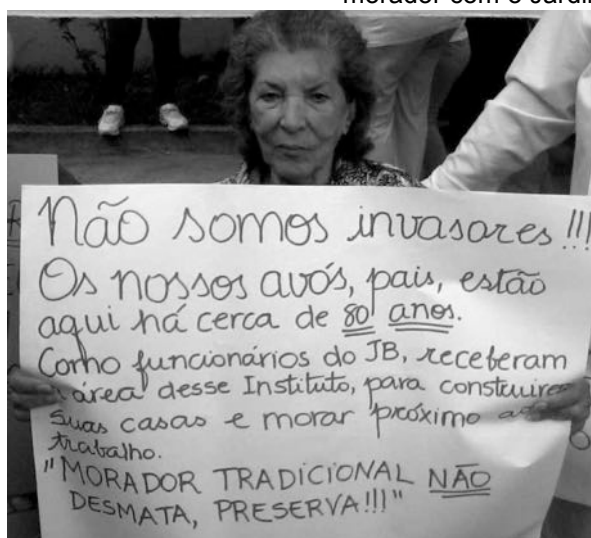
A campanha pela defesa dos direitos das famílias do Horto se realizou em várias frentes, organizadas pelos moradores com seus apoiadores. Nesse processo, o MNLN deu importante suporte na realização de atos na comunidade, no espaço

---

<sup>144</sup> A eleição muitas vezes é concorrida e aqueles que não estão na chapa vencedora, também atuam na mobilização. Existem também outros espaços e organizações dos moradores, além da associação, todos atuando no sentido de defesa da comunidade, e unidos em momentos de ameaça.

do Jardim Botânico, e realização de vigílias em momentos mais críticos, nas quais se juntavam um conjunto maior de apoiadores da comunidade. Foram também realizados atos públicos em frente à sede da Rede Globo, que fica também na área, e tem apoiado abertamente as iniciativas de remoção, inclusive na difusão de uma versão distorcida da ocupação, acusando-os de crime ambiental. Lideranças da comunidade também vem realizando uma atuação política, de fortalecimento de apoios, e realização de reuniões de negociação com os órgãos públicos federais<sup>145</sup>.

**Figuras 2 e 3:** Campanha de Moradores do Horto realizada em 2012, de divulgação de histórias de vida. Moradora segura cartaz contando sua história, e carteira que demonstra vínculo de trabalho de morador com o Jardim Botânico desde 1942.



Fonte: Museu do Horto, 2012.

Uma parte importante das ações de defesa dos moradores é a demonstração de que se trata de uma ocupação tradicional, que tem origem remota nos quilombolas do período da escravidão (OLIVIERI, 2013<sup>146</sup>), nos trabalhadores do Jardim Botânico, muitos dos quais receberam autorizações (formais e informais) para ocupar das terras, vínculo que as famílias mantêm até hoje com o jardim histórico. Através dessa campanha, realizada com maior intensidade a partir de 2012, os moradores divulgam as histórias das famílias, ressaltando seus vínculos com o local, com destaque para fotografias históricas dos acervos pessoais. São mostrados também documentos, carteiras de trabalho com vínculo com o JBRJ, autorizações recebidas pela ocupação da casa, e pagamento de taxa à SPU pela

<sup>145</sup> Baseado em registros de campo, de acompanhamento do conflito desde 2012, incluindo a participação em atos públicos, vigília e monitoramento através das redes sociais.

<sup>146</sup> Laula Olivieri é moradora do Horto e historiadora. Escreve artigos e é uma das criadoras do Museu do Horto.

posse para fins de moradia. Essa ação está relacionada com o Museu do Horto, “projeto de proteção ao ambiente e história da região”, mantido pelos moradores ([www.museudohorto.com.br](http://www.museudohorto.com.br)).

Outra frente de ação é demonstrar que há um processo de criminalização das famílias de baixa renda, utilizando argumentos ambientais que se aplicam seletivamente. Há ocupações de alto padrão, incluindo condomínios e construções recentes, em condições semelhantes à dos moradores do Horto quanto à proximidade do Jardim Botânico, e promovendo danos ambientais (movimentação de terras, desmatamento, construções em área de preservação) que não são criminalizados. O perímetro divulgado pela comissão do Governo Federal, de nova delimitação do JBRJ, inclui a maior parte da ocupação de baixa renda, desconhecendo sua história e consolidação, e faz uma curva para deixar de fora o condomínio de alto padrão Canto e Mello, conforme foi denunciado pelos moradores nas redes sociais.

**Figura 4:** Imagem que mostra a arbitrariedade na definição do novo limite do JBRJ, que mantém um condomínio de alta renda em área de proteção ambiental, e prevê a remoção da área pobre.



Fonte: Divulgação dos Moradores do Horto via email, março de 2013.

O novo perímetro do parque, apresentado em 07 de maio de 2013, determinou a remoção de 520 famílias (80% da comunidade), totalizando duas mil pessoas de baixa renda. O perímetro foi apresentado sem justificativa e sem considerar o plano de regularização fundiária elaborado pela SPU/RJ e FAU UFRJ. Também não foi apresentada qualquer alternativa de moradia para as famílias, sendo a maior parte de baixa renda, de acordo com levantamentos realizados pelo

ITERJ e UFRJ (MENDONÇA, 2013).

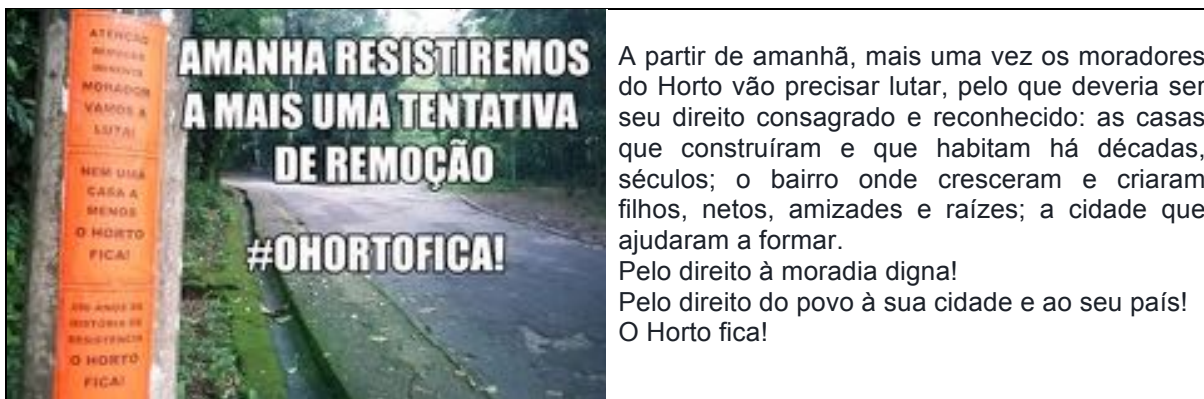
Foram feitas também denúncias quanto aos interesses envolvidos na ampliação do perímetro do parque. A administração responsável pela reabertura das ações de remoção vinha ampliando parcerias com a iniciativa privada para a realização de programas culturais voltados para a elite e eventos privados pagos dentro do parque. Divulgou-se, à época, um projeto de um novo restaurante a ser construído na área do parque, ligado à área de eventos, ampliando a privatização das áreas públicas através de concessões. Em discurso contraditório, enquanto realizava tais iniciativas, a direção do parque chegou a afirmar que aceitar dar concessões para fins de moradia aos moradores do Horto seria uma privatização do Jardim Botânico (OLIVIERI, 2013).

O conflito se intensificou quando, em abril de 2013, foi expedido um mandado de reintegração de posse para uma família com 12 pessoas (3 gerações de ocupantes do Horto, segundo Mendonça (2013)). Inicialmente, não foi dada nenhuma alternativa de reassentamento. Os moradores e apoiadores organizaram uma vigília no local e fizeram uma barreira para impedir o cumprimento do mandado. O oficial de justiça chegou cedo, acompanhado de intensa força policial e caminhões de mudança. Movimentos sociais, apoiadores, ONGs e parlamentares estiveram presentes, realizando denúncias, contatos com pessoas influentes que poderiam atuar no processo e reuniões com a família e com os moradores organizados na resistência. A SPU/RJ participou das negociações, com objetivo de dar apoio à família e conseguiu disponibilizar imóveis para o reassentamento. Diante da pressão e da força policial, a família acabou aceitando as negociações e a remoção aconteceu.

O caso teve uma repercussão negativa grande. Quando, no impacto das grandes manifestações de rua de 2013 (conhecidas como “Jornadas de Junho”), o prefeito do Rio de Janeiro anunciou que iria interromper as remoções na cidade, foi anunciada ainda a disposição da prefeitura em colaborar para uma solução para o caso do Horto. O prefeito anunciou que iria desapropriar um terreno de uma antiga indústria na região e viabilizar a construção de um conjunto pelo programa MCMV para o reassentamento. Essa foi a única oferta de solução habitacional coletiva, mas não foi aceita pelos moradores, que moram há décadas em casas, em um bairro consolidado e defendem seu modo de vida e seu direito de permanência.



**Figura 5:** Convocação de Apoiadores para a Resistência à Remoção no Horto



Fonte: Comissão de Moradores do Horto, facebook, 06/11/2016.

Depois da remoção realizada, foram anunciadas outras reintegrações de posse a serem cumpridas. Uma delas, contra uma família, em novembro de 2016, foi realizada com ação truculenta da polícia apesar de forte mobilização no local. A cada anúncio, os moradores buscam acionar sua rede de apoiadores e denunciar as arbitrariedades das decisões, que não respeitam seus direitos constitucionais e que seriam motivados pelos interesses de seus vizinhos de alta renda. A mobilização enfrenta o desafio de ter que responder a cada ação individualizada (são mais de 200 ações julgadas aguardando mandado), que não reconhece a comunidade e o conflito em questão como coletivo. Foram então adotadas novas formas de mobilização, como a realização dos festivais culturais #OcupaHorto, a criação de uma “petição online” bilingue (português e inglês) e as chamadas para cafés da manhã coletivos - Café da Resistência - nos dias de ameaça. As ações, porém, são limitadas, uma vez que as decisões judiciais continuam válidas. Novas informações de reintegração de posse foram anunciadas à comunidade nos primeiros meses de 2017 e foram realizadas ações de mobilização. Os mandados não chegaram a ser cumpridos, mas as ameaças persistem.

### 5.1.3 Arroio Pavuna, Rio de Janeiro: Projeto de Regularização Fundiária

A comunidade de Arroio Pavuna era composta por cerca de 130 famílias, situadas em terras identificadas como de propriedade da União Federal, sob gestão da Aeronáutica, em Jacarepaguá. Quando do início da ocupação, relatam seus moradores mais antigos, houve um consentimento da Aeronáutica para a construção das casas, algumas das quais foram reassentadas no local depois da remoção de outro terreno próximo, destinado à construção de um campo de Zeppelin (Dirigível) ainda nos anos 1930. A autorização obtida e o tempo de moradia no local foram os

principais argumentos para a defesa do direito das famílias de permanecer no local.

O interesse imobiliário pela região se intensificou nos anos 1990, quando da expansão dos empreendimentos residenciais de renda média e alta da Barra da Tijuca, próximas à Jacarepaguá<sup>147</sup>. Os moradores já vinham recebendo ameaças de remoção pela questão ambiental – área de proteção de córrego e da Lagoa de Jacarepaguá. Em contraposição, demonstravam que tratava-se de uma comunidade de pescadores, com ocupação anterior à legislação de preservação ambiental em questão.

A remoção começou de fato em 2005, tendo sob pretexto a realização de obras para os Jogos Panamericanos de 2007. Nenhum projeto foi mostrado aos moradores e as ameaças chegavam por funcionários públicos, que alegavam não ter mais informações sobre o projeto. As negociações aconteceram de forma privada e, segundo relatos, houve favorecimento de alguns moradores, que atuaram no convencimento de outros de que não havia alternativa. Assim cerca de 100 famílias foram removidas, sob ameaças, acusadas de invasoras e sem direitos, e com indenizações baixíssimas, em torno de 10mil a 15 mil reais.

Outras 30 famílias, organizadas na Associação de Moradores e Pescadores de Arroio Pavuna conseguiram resistir e buscaram apoio. A liderança da associação era bastante atuante, participando de movimentos organizados da região e passou a participar também de novos espaços de organização popular, como o Conselho Popular, o Comitê Social do Pan e a Plenária dos Movimentos Sociais. A associação buscou apoio jurídico no Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado (NUTH) e iniciou um processo de comprovação de posse dos terrenos com vistas à regularização fundiária, com apoio da Secretaria de Patrimônio da União - Superintendência do Rio de Janeiro (SPU/RJ), gestora das terras da União, que já vinha realizando iniciativas nesse sentido. Conseguiu também, através do Instituto de Terras do Governo do Estado (ITERJ), apoio à realização dos levantamentos necessários para regularização do loteamento existente. A liderança de Arroio Pavuna passou também a participar do Sub-Comitê do Sistema Lagunar das Lagoas

---

<sup>147</sup> Desde meados dos anos 1960, a expansão imobiliária para média e alta renda tem privilegiado a região da Barra da Tijuca, à oeste da região de urbanização formal mais consolidada (zona sul) da cidade.



de Jacarepaguá<sup>148</sup> e de audiências públicas das obras da região.

As famílias que permaneceram passaram a receber ameaças e intimidações, como a tentativa de medição das casas por funcionários da prefeitura, informando que a remoção seria inevitável, e visitas surpresa de agentes públicos para forçar a negociação. O apoio externo ajudava a dar visibilidade à situação da comunidade, como uma forma de segurança contra ameaças. Importante observar que depois de realizada a remoção “para os Jogos Panamericanos”, em relatório da prefeitura passou a constar que as casas foram retiradas para ampliação de acesso a um condomínio residencial, sem nenhuma referência aos jogos. Os funcionários que chegavam para ameaçar as famílias apresentavam cada vez uma versão diferente da necessidade da remoção (ambiental, obras de infraestrutura, dragagem do córrego, situação de risco, etc.), contestada pela presidenta da associação de moradores, que tinha todas as informações da situação do terreno e das ações em curso com a SPU/RJ para a regularização fundiária.

**Figura 6:** Área de onde foram removidas 100 famílias, mantida como jardim em frente à condomínio de alto padrão.

**Figura 7:** Liderança de Arroio Pavuna D. Zélia e sua neta seguram faixa contra a remoção em frente à sua casa.



Fotos: Giselle Tanaka, dez./2012.

Com o anúncio do pacote de obras para a Copa do Mundo e Olimpíadas, a comunidade foi novamente ameaçada, dessa vez pelas obras do corredor de ônibus BRT Transcarioca. Sem apresentar projeto, engenheiros da obra começaram a ameaçar as famílias tentando forçar a negociação. A SPU/RJ, junto com o NUTH,

<sup>148</sup> O SubComitê é um conselho deliberativo com participação da sociedade civil de gestão de Bacia Geográfica, integrante do Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, criado pela Lei Federal Lei 9433/97, chamada Lei das Águas.

conseguiu constituir um grupo de trabalho com a presença de representantes da prefeitura, integrantes das secretarias responsáveis pelas obras. No grupo de trabalho, a prefeitura apresentou finalmente o projeto e foi possível identificar que apenas seis edificações da comunidade seriam atingidas, sendo duas apenas parcialmente. Com apoio de coletivo técnico de assessoria aos movimentos sociais, os moradores apresentaram uma avaliação do custo das construções atingidas e conseguiram negociar, com mediação da SPU/RJ e do NUTH, indenizações consideradas por eles justas. Os moradores conseguiram ainda exigir a reconstrução do acesso à comunidade e o compromisso com a regularização fundiária.

Esse processo aconteceu em 2012, ano em que crescia também a resistência contra a remoção da Vila Autódromo (caso que será apresentado adiante) e a visibilidade da atuação do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas, no qual a liderança de Arroio Pavuna também passou a participar, denunciando as remoções promovidas pela Prefeitura. Diante da visibilidade obtida pelos movimentos sociais, o Prefeito, neste ano, passou a afirmar publicamente que não haveria nenhuma remoção violenta em curso na cidade.

O processo de regularização fundiária teve alguns avanços. O ITERJ realizou o levantamento topográfico da comunidade e apresentou as plantas necessárias para dar entrada na regularização na prefeitura. A SPU/RJ, em parceria com a assessoria de universidades (NEPHU/UFF e NEPLAC/ETTERN/IPPUR/UFRJ), realizou o levantamento das famílias, mas dependeria da prefeitura para a implantação do loteamento e regularização fundiária com entrega dos títulos de posse às famílias. A prefeitura porém, não manteve o diálogo para a regularização depois das obras de concluídas as obras do BRT Transcarioca, e voltou a fazer ameaças de remoção, alegando a necessidade de dragagem do córrego Arroio Pavuna. O não reconhecimento da comunidade trouxe ainda outras consequências. Houve um aumento das moradias de aluguel, possivelmente controladas por grupos criminosos, que não tem interesse na regularização e intimidam famílias antigas a vender suas casas. Algumas famílias aceitaram a oferta, em função da situação de insegurança da posse e de intimidações. A relação entre a prefeitura e grupos criminosos (milícia) no Rio de Janeiro é relatada com frequência pelos moradores nas áreas da região oeste da cidade e suspeita-se inclusive que, em algumas

situações, tais grupos operem respondendo a interesses políticos de grupos no poder, aliados aos interesses imobiliários da região.

Esse mesmo tipo de ameaça se faz presente em outras comunidades no Rio de Janeiro, como no caso da Vila União de Curicica, que passou por situação semelhante. Diante da ameaça de remoção pelas obras do corredor de ônibus BRT Transolímpica<sup>149</sup>, uma Comissão de Moradores se formou para defender seus direitos. Com apoio de movimentos sociais, passaram a realizar atos públicos e a buscar órgãos públicos para lutar contra a remoção. As famílias conseguiram reverter uma remoção de mais de 900 famílias, com a alteração do traçado viário para atingir menos de 300 famílias. Essa proposta foi uma vitória importante para as famílias organizadas, mas, depois de recebê-la, pessoas que integravam a comissão passaram a receber ameaças e dissolveram o grupo. Algumas pessoas importantes do processo chegaram a deixar a cidade por um tempo, em função das ameaças, inviabilizando qualquer continuidade de organização política.

Há diversos relatos de moradores da Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro de que a milícia vem agindo há algum tempo, não mais apenas com interesse econômico, como anteriormente se pensava, mas também impedindo qualquer organização política. Tais grupos criminosos, frequentemente integram associações de moradores e não permitem sequer a realização de reuniões em muitos bairros. A condição de informalidade favoreceu o fortalecimento de tais grupos de poder, que cresceram a partir do atendimento de bairros com serviços – como o acesso à água, ao gás, televisão e internet – e passaram a exercer também um controle político. Para a realização das obras ligadas aos megaeventos na região, muitas remoções que aconteceram em bairros controlados pela milícia não tiveram qualquer resistência.

#### 5.1.4 Pico do Santa Marta, Rio de Janeiro: Contra-laudos

O pico do Santa Marta, conforme relatam seus moradores, é a parte mais antiga da favela<sup>150</sup>, onde começou a ocupação, segundo seus moradores. Essa área vem sendo ameaçada de remoção nos projetos de urbanização mais recentes pelo

---

<sup>149</sup> Corredor de ônibus integrante do projeto de mobilidade urbana do Rio de Janeiro para as Olimpíadas.

<sup>150</sup> Situada no bairro de Botafogo, zona sul da cidade do Rio de Janeiro.

Governo do Estado.

Desde a década de 1980, o Governo do Estado vem realizando obras na favela, visando a urbanização. Na década de 1990, essa parte mais alta recebeu obras de contenção de encosta, drenagem e saneamento básico, e estava incluída na área a ser urbanizada. Nos projetos mais recentes, apresentados aos moradores há cerca de 10 anos, o governo começou a marcar casas situadas no pico para remoção, afirmando que estariam em área de risco (COMITÊ POPULAR RIO, 2013).

Os moradores dessa parte do morro, não se vendo representados pela associação de moradores na defesa contra a remoção, formaram a Comissão dos Moradores do Pico do Santa Marta e passaram a questionar as reais intenções do governo. Os moradores denunciaram que, após a instalação da Unidade de Polícia Pacificadora – UPP<sup>151</sup>, a comunidade tem sido alvo de programas de incentivo ao turismo, como o programa “Rio Top Tour”, apoiado pelo Ministério do Turismo, e que esse seria o real motivo da remoção. A área do pico, segundo moradores, depois da “pacificação”, se tornou área preferencial para um turismo de alta renda, pois é acessível de carro, dá acesso a uma trilha para o Cristo Redentor e a um mirante, onde está também situado um heliponto com finalidade turística. Relatam que o empresário Eike Batista<sup>152</sup>, visitara a área com o Governador do Estado em 2011, apresentando um projeto de restaurante para o local<sup>153</sup>.

A Comissão de Moradores passou a participar de reuniões promovidas pelos responsáveis pela obra, representantes do Estado e engenheiros, para questionar a remoção. O laudo de risco, segundo o Governo do Estado, elaborado pela GEORio, órgão da prefeitura responsável por avaliações de risco geotécnico no município, não estaria disponível publicamente e as informações divulgadas seriam imprecisas. Inicialmente, funcionários da prefeitura afirmaram que 50 casas da parte mais alta seriam removidas. Alguns meses depois, o número foi ampliado para 150, chegando

---

<sup>151</sup> Foi a primeira unidade de UPP do Rio de Janeiro, instalada no Santa Marta por ser considerada “favela modelo” pelo Governo do Estado, em função das obras de urbanização. A UPP foi instalada em uma edificação construída para ser uma creche, tão esperada pelos moradores da parte alta do morro.

<sup>152</sup> Na época, o empresário, que chegou a figurar entre os homens mais ricos do Brasil, havia obtido uma série de concessões com o Governo no Estado para suas empresas, como para a realização de reforma da Marina da Glória, e estava em negociação para a gestão do Estádio do Maracanã. O grupo empresarial entrou em crise a partir do final de 2012, o que o levou a deixar os negócios com o Estado do Rio de Janeiro.

<sup>153</sup> Depoimento de liderança do Santa Marta para a autora, em outubro de 2013.

na altura da quadra esportiva, onde são realizadas atividades comunitárias e também eventos particulares, de grande interesse turístico. Os moradores seriam reassentados em conjuntos do Programa MCMV do outro lado da comunidade, em apartamentos de menos de 40m<sup>2</sup>, o que não foi aceito pelas famílias.

A Comissão de Moradores buscou apoio de movimentos organizados, e um engenheiro, do Coletivo de Apoio Técnico produziu um “contra-laudo” das condições físicas e geológicas do pico em julho de 2012, demonstrando que seria possível a urbanização do local com a manutenção de todas as casas. O Governo do Estado se recusou a receber e comentar o documento<sup>154</sup>. O contra-laudo se tornou um instrumento importante para denunciar as reais intenções do governo, que não seria garantir boas condições urbanas e habitacionais para as famílias, e sim “limpar” a área.

Como parte das ameaças, desde que apresentou o novo projeto de urbanização com a remoção, o Governo vem impedindo a realização de melhorias nas casas do pico, mantendo-as em condições mais precárias, com acessos improvisados e sem iluminação pública, em contraste com o resto da favela<sup>155</sup>. A Comissão de Moradores passou a realizar atos de protesto, e manter faixas nas casas denunciando a remoção, de grande visibilidade nessa área crescentemente turística. Como retaliação, policiais da UPP passaram a intimidar pessoalmente as lideranças e a tentar impedir as manifestações. Muitas delas eram realizadas com apoios externos – a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) apoiava a liberação de autorizações para a realização de eventos de protesto no local e organizações como o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas e ONG Justiça Global participavam da organização de atos e debates.

**Figura 8:** Faixas colocadas nas casas por moradores do Pico do Santa Marta para denunciar as ameaças de remoção e o processo de gentrificação decorrentes das obras de urbanização.

Uma forma encontrada para fortalecer a defesa do pico do Santa Marta foi a realização de trilhas históricas<sup>156</sup>. Realizadas ao longo de 2014, as trilhas passavam por toda a comunidade, chegando na área do pico, onde era narrada a história de

---

<sup>154</sup> <http://www.ocotidiano.com.br/2012/07/sobre-processo-de-remocao-no-santa.html>

<sup>155</sup> <http://www.canalibase.org.br/dossie-remocoes-no-rio-uma-triste-historia-da-cidade/>

<sup>156</sup> Uma liderança integrante da Comissão de Moradores já atuava como guia turístico, contando sua história, incluindo os conflitos e as ameaças sofridas. As trilhas históricas ampliaram a iniciativa, divulgada também como uma forma de luta contra a remoção.

ocupação por seus moradores, seguidas da subida pelo morro até o mirante Dona Marta. Durante a caminhada, os moradores da comissão contra a remoção narravam os conflitos vividos e a luta para defesa de sua moradia. O Pico do Santa Marta resistiu temporariamente à remoção, mas as famílias continuaram vivendo sob tensão, com um futuro incerto. A desaceleração das obras de urbanização reduziram as pressões para a remoção e a violência vem aumentando novamente na comunidade. A presença do Estado através da força policial vem se tornando novamente mais violenta, dificultando a continuidade da organização dos moradores.

**Figura 9:** Logo da Trilha Histórica do Pico do Santa Marta.



Foto: Giselle Tanaka, nov./2013. Fonte da imagem: Comissão dos Moradores do Santa Marta, Arte André Mantelli.

#### 5.1.5 Saramandaia, Salvador: Campanha: Saramandaia Existe!<sup>157</sup>

A prefeitura de Salvador apresentou em 2010 um pacote de projetos denominado como “Salvador, Capital Mundial”, dentre os quais constava uma via expressa pedagiada de cerca de 18km de extensão, denominada Linha Viva. O pacote, um conjunto desarticulado de proposições “em grande parte concebidos pela iniciativa privada e “doados” ao poder público” (FERNANDES et al, 2014, p. 01), recebeu duras críticas e a maior parte não foi adiante, o que não foi o caso do Linha Viva.

<sup>157</sup> Relato a partir de artigo publicado no Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil (ANCOP, 2014) e de visita realizada à Saramandaia em set./2013.

A obra proposta, se realizada, atingiria diversos bairros incluindo mais de 20 comunidades de baixa renda. O projeto passou a ser questionado por diversas instâncias judiciais, como o Ministério Público e Defensoria Pública, e por associações de moradores, universidades, entidades ambientais, entidades de classe, que tem produzido denúncias, através de pareceres técnicos, artigos na mídia e representações judiciais. Denuncia-se principalmente a falta de estudos técnicos e de participação para a realização de uma obra de tão grande porte e com tantos impactos sociais e ambientais. A reação contra a via congregou entidades da sociedade civil em torno da bandeira “Linha Viva, não!”. Um dos bairros que integrou esse movimento com força foi Saramandaia (FERNANDES et al, 2014).

Saramandaia é um bairro de ocupação popular, com “40 anos de lutas por uma existência urbana”<sup>158</sup>, formado por cerca de 13.000 habitantes, dos quais cerca de 3.000 estão ameaçados pelo projeto. É um bairro consolidado, com moradias, comércio, associação de moradores, creche, organizações sociais, igrejas, campo de futebol, horta comunitária e infraestrutura básica conquistada pelos moradores (parte realizada de maneira informal, parte resultado de benefícios obtidos pelos governos). O Plano Direto de Desenvolvimento Urbano de Salvador, Lei 7.400 de 2008, define a área como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS (FERNANDES et al, 2014).

A ameaça da remoção unificou as associações de moradores na Rede de Associações de Saramandaia, que se aliou ao grupo de pesquisa Lugar Comum da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal da Bahia (FAUFBA), para a elaboração do Plano de Bairro. O plano começou a ser elaborado em 2012, como instrumento de enfrentamento de conflitos gerados pela associação do poder público com a iniciativa privada para a realização de empreendimentos na área, que incluíram o projeto da Via Expressa Linha Viva, da Linha 2 do Metrô de Salvador e previam a entrega da área da Rodoviária (adjacente ao bairro de Saramandaia) como contrapartida da Parceria Público-Privada para a realização das obras (FERNANDES et al, 2014).

Antecedeu a realização do plano uma mobilização das associações de

---

158 Artigo que apresenta a campanha “Saramandaia Existe!” e a realização de oficinas com os moradores para a proposição do Plano de Bairro (ANCOP, 2014).



moradores contra um grande empreendimento imobiliário de uso misto de alto padrão, o Horto Bela Vista, aprovado para o terreno vizinho ao bairro. As associações e seus apoiadores passaram a atuar em espaços públicos - como audiências públicas – e a buscar recursos legais para sua defesa. Através de denúncia levada à Defensoria Pública Estadual e ao Ministério Público Estadual, conseguiram identificar a área de Saramandaia como área de impacto indireto do novo empreendimento, em situação de vulnerabilidade socioambiental e que, portanto, deveria receber medidas compensatórias.

Essa mobilização teve sequencia na proposta de elaboração do Plano de Bairro para contestar o projeto da Linha Viva, mas também para enfrentamento das ameaças relacionadas à valorização imobiliária da região. Consta de seus objetivos constituir coletivamente o diagnóstico, diretrizes e proposições que:

(...) minimizem o impacto da especulação imobiliária e facilitem o acesso ao direito à cidade no que tange ao acesso à habitação digna e à terra urbanizada, à mobilidade, a equipamentos e espaços públicos, à geração de emprego e renda, e à reversão dos impactos ambientais (FERNANDES et al, 2014)

**Figura 10:** Moradores de Saramandaia em Audiência Pública na Assembleia Legislativa da Bahia, Salvador.

**Figura 11:** Inauguração de um escritório para a elaboração do Plano de Bairro na comunidade.



Fotos: Ana Fernandes, 2012 e 2013, respectivamente.

A afirmação de Saramandaia enquanto bairro é parte do projeto do grupo de pesquisa Lugar Comum, que, dentre suas linhas de pesquisa, apresenta a proposta de problematizar a escala do bairro, enquanto escala da vida cotidiana, de política, de direito e de experiência, e “investigar como essa escala vem sendo trabalhada no processo de construção e de ampliação do direito à cidade, qual o lugar que ocupa



no conjunto de formulações do planejamento e para a construção da cidadania no Brasil”<sup>159</sup>.

Essa afirmação ganha força na realização de oficinas com os moradores para a elaboração do Plano de Bairro e na campanha resultante “Saramandaia Existe!”. Em vídeo realizado pelo grupo de pesquisa para a campanha, conta-se a história do bairro, uma área que começou a ser ocupada na década de 1970, com boa localização na cidade pelas condições de acessibilidade e infraestrutura consolidada ao longo desses anos. No vídeo, um dos moradores afirma: “Nós temos centenas e centenas de pessoas aqui dentro. É um bairro. Saramandaia é um bairro.”<sup>160</sup>. A proposta do grupo de pesquisa tem adesão às narrativas dos moradores, que reconhecem seu local de moradia como um bairro e ressaltam sua participação ativa na sua construção:

“Eu existo! Meu vizinho existe! Minha rua existe! Meu bairro, Saramandaia, deve ser respeitado por existir!” - Deise, moradora, bolsista do Plano de Bairro (ANCOP, 2014, p. 26).

Faz parte também das narrativas dos moradores, que aparece em relatos fragmentados da história do bairro de Saramandaia (CARVALHO, 2016) e nas falas de moradores mais antigos, a ideia de que as conquistas obtidas para a consolidação do bairro foram fruto de mobilizações em lutas coletivas. Essa ideia está presente nos relatos da construção das moradias, através da autoconstrução e das lutas coletivas por direitos e por intervenções físicas.

A nova via expressa proposta, além das remoções de casas, atingiria a única área de lazer do bairro: um campo de futebol. Os moradores apontam que a ameaça não é só pela construção da via, mas pela boa localização que adquiriram: “Porque é o centro da cidade, ele acha que o pobre não pode ficar, só quem pode ficar é rico.”<sup>161</sup>.

---

<sup>159</sup> Linha de Pesquisa coordenada por Ana Fernandes, “Bairros na Metrópole: uma escala de política, de direito e de experiência”, existente desde 2011 e que deu insumos para a constituição, em 2016, do Observatório de Bairros em Salvador. Fonte: Base de dados Grupos de Pesquisa CNPq.

<sup>160</sup> Vídeo realizado pelo Grupo de Pesquisa, jun. 2013. <https://youtu.be/d1EggxmIFPk>

<sup>161</sup> Vídeo realizado pelo Grupo de Pesquisa, jun. 2013. <https://youtu.be/d1EggxmIFPk>

**Figuras 12 e 13:** Oficinas de elaboração do Plano de Bairro de Saramandaia.



Foto: Sasane Sampaio, 2012

O processo de elaboração do plano visava identificar em conjunto com os moradores “as necessidades que garantam o bem estar e a vida coletiva dos habitantes de um bairro, bem como apresenta propostas para o encaminhamento das soluções apontadas”<sup>162</sup>, direcionando reivindicações à Prefeitura e ao Governo do Estado. Nas oficinas de elaboração do plano, o grupo atuou levando informações para os moradores, levantando demandas e desejos e realizando atividades que explorassem possibilidades para o futuro do bairro.

O processo foi coordenado pelo Lugar Comum, com a participação dos moradores em oficinas participativas. Na construção do plano, o grupo buscou utilizar outros recursos além dos “espaços participativos tradicionais”, que seriam as reuniões, assembleias, conselhos e oficinas, como a realização de oficinas audiovisuais, que aconteceram com apoio de organizações que atuavam no bairro com jovens e crianças. Reconheceu-se que, em reuniões e oficinas, as lideranças comunitárias tendem a ter maior influência e buscou-se realizar “ações comunicativas”, como “espaços de geração de diálogo”, onde outras opiniões e demandas poderiam surgir (CARVALHO, 2016<sup>163</sup>).

O processo de elaboração do plano esteve também associado à organização política para realização de mobilizações e protestos, e à participação em audiências e reuniões com órgãos públicos para questionar o projeto da Linha Viva, que

<sup>162</sup> [www.lugarcomum.ufba.br/saramandaia](http://www.lugarcomum.ufba.br/saramandaia)

<sup>163</sup> O autor da tese de doutorado citado integrou a equipe de planejamento e participou da concepção e realização das oficinas audiovisuais.

conseguiram atingir boa visibilidade política. O projeto Linha Viva no momento não está mais em andamento pela prefeitura da cidade.

#### 5.1.6 Dandara, Belo Horizonte: Território Insurgente e Plano Diretor<sup>164</sup>

Desde os anos 1980, os movimentos sociais urbanos, inspirados nas lutas rurais do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra<sup>165</sup>, tem promovido ocupações urbanas de terras como forma de reivindicar seu direito à terra e à moradia na cidade. Os movimentos de luta por moradia na cidade de São Paulo nos anos 1980 começam a utilizar a ocupação organizada de terras como uma forma de denúncia da existência de terras mantidas vazias com fins especulativos em contraponto ao grande déficit habitacional e, portanto, como forma de reivindicar políticas habitacionais para atendimento de seu direito à moradia. Relatamos no capítulo 2 algumas dessas experiências na zona sul e na zona leste de São Paulo. Nos finais da década de 1990, os movimentos de moradia passam também a ocupar edifícios vazios em áreas centrais (DE CARLI et al, 2015), reivindicando o acesso à infraestrutura e serviços urbanos resultado de investimentos públicos e mantidos fora do alcance da população pobre por interesses imobiliários e especulativos. As ocupações em áreas centrais foram também uma forma de reivindicar programas habitacionais para baixa renda naquela área da cidade.

As ocupações promovidas por movimentos organizados na década de 2010, em Belo Horizonte, chegam a abranger cerca de 10.000 famílias e mobilizam uma rede de resistência à remoção que conta com movimentos sociais tradicionais, como o MST, militantes independentes, novos movimentos sociais organizados como as Brigadas Populares<sup>166</sup>, a Igreja Católica, grupos de pesquisa e extensão de universidades (de assessoria jurídica, habitacional e urbana) e um bloco de

---

<sup>164</sup> Essa experiência é relatada a partir de informações disponíveis na página da ocupação <http://ocupacaodandara.blogspot.com.br/> e artigo elaborado por dois advogados e militantes das ocupações urbanas de Belo Horizonte (MAYER e LOURENÇO, 2016).

<sup>165</sup> O Movimento Sem-Terra, na linha do tempo apresentada em sua página oficial (mst.org.br), apresenta o final da década de 1970 como o momento de ressurgimento das ocupações de terra organizadas no Brasil. Um marco seria a ocupação das granjas Macati e Brilhante, no Rio Grande do Sul, em setembro de 1979.

<sup>166</sup> As Brigadas Populares (BPs) são uma organização política popular brasileira fundada em 18 de setembro de 2011, na cidade de São Paulo, a partir da fusão de quatro organizações predecessoras. Seu objetivo estratégico é a superação da dependência brasileira e a formação de uma regime político soberano, popular e democrático. (texto extraído da página de facebook Frente de Juventude - Brigadas Populares @juventudebrigadista)

carnaval. Desde 2008, nenhuma ocupação organizada por esses coletivos foi removida. Os autores de artigo que apresentam a experiência de Dandara, também militantes das Brigadas Populares, defendem que as ocupações organizadas “têm conseguido superar de longe, em termos quantitativos e qualitativos, a política pública de provimento habitacional de baixa renda” em Belo Horizonte (MAYER e LOURENÇO, 2016, p. 309).

A ocupação das terras de Dandara foi promovida pelos movimentos Fórum de Moradia do Barreiro, Brigadas Populares e MST, em abril de 2009<sup>167</sup>. Começou com 150 famílias organizadas e logo atraiu outras famílias sem moradia da região. O terreno de 40 hectares estava abandonado desde a década de 1970 e com uma dívida de impostos de cerca de 18 milhões, segundo o movimento. Localizado em uma área urbanizada de Belo Horizonte, tinha como proposta inicial se tornar uma ocupação rururbana, combinando moradias e agricultura urbana para subsistência e complementação de renda (Blog “Dandara, Ocupação Rurbana”<sup>168</sup>).

No processo para forçar a desocupação de Dandara, a prefeitura alegava a necessidade da área para a construção de um Centro de Treinamento para a Copa e Olimpíadas. Militantes da ocupação integraram também o Comitê dos Atingidos pela Copa, um dos primeiros comitês populares a se organizar (junto com Rio de Janeiro e Fortaleza) e que se tornou também uma força política em defesa das ocupações (ANCOP, 2012).

O movimento reivindica o direito à ocupar pelo grande déficit habitacional e para fazer cumprir a função social da propriedade. Justificam também sua ação no contexto de crise do capitalismo:

Multiplicam-se os barracos de lona, entram famílias inteiras com colchões, móveis, fogões, filhos e sonhos. É a confirmação da instalação da crise econômica do capital, que vem varrendo o mundo por conta da insanidade dos ricos na sua busca de mais lucros no mercado financeiro, através do neoliberalismo do último período. Agora pretendem cobrar a conta dos pobres, através do desemprego, da fome e da violência. (Blog “Dandara, Ocupação Rurbana”<sup>169</sup>)

<sup>167</sup> <http://ocupacaodandara.blogspot.com.br/>

<sup>168</sup> <http://ocupacaodandara.blogspot.com.br/2009/04/um-mar-de-barracos-de-lona-o-que.html>

<sup>169</sup> <http://ocupacaodandara.blogspot.com.br/2009/04/um-mar-de-barracos-de-lona-o-que.html>

**Figura 14:** Manifestação de moradores de Dandara contra a reintegração de posse, em defesa do direito à moradia.



Fonte: Blog Ocupação Dandara, fev./2013

Dandara teve que enfrentar forte repressão jurídica e policial para garantir sua permanência. A ocupação conseguiu inicialmente instalar um acampamento provisório das famílias em uma parte pequena do terreno e passou a sofrer forte repressão policial e uma ação de desocupação. Enquanto as famílias organizadas lutavam para permanecer no terreno ocupado, a assessoria jurídica mobilizada, composta por advogados populares ligados aos movimentos e por um grupo acadêmico, atuava no campo jurídico questionando a legitimidade dos proprietários (com grandes dívidas com o município), enquanto os movimentos organizados realizavam atos públicos e mobilização social para defender a legitimidade da posse da terra (MAYER e LOURENÇO, 2016).

Uma das estratégias para organizar a ocupação e mobilizar as famílias foi a elaboração do Plano Diretor de Dandara, de forma participativa. As famílias de Dandara, assim como as organizações e movimentos que as apoiam, defendem a autonomia para determinar a forma de ocupação da terra e suas condições de moradia. A elaboração do plano, porém, suscitou divergências entre os técnicos que assessoravam as famílias (arquitetos e urbanistas e estudantes das universidades PucMinas e UFMG), e os anseios dos ocupantes. O primeiro plano de ocupação era baseado em lotes coletivos, com unidades habitacionais organizadas em sistema condominial. Reservava áreas comuns de lazer, produção, espaços culturais e de uso comunitário. Considerava condicionantes ambientais, baseado em estudo existente para o terreno e a legislação urbanística e ambiental. O plano foi um



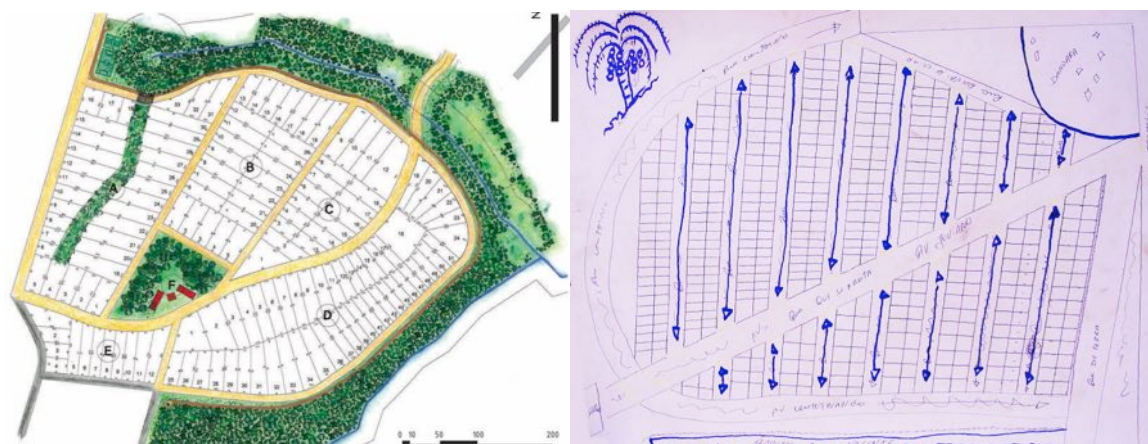
elemento de negociação na frente jurídica para avanço da condição de ocupação provisória do acampamento inicial, para a ocupação de todo o terreno (MAYER e LOURENÇO, 2016).

Muitos moradores não concordaram com as premissas do plano proposto e se reuniram para elaborar um novo desenho. No grupo, um dos moradores com domínio de desenho técnico elaborou uma nova proposta a ser apresentada ao coletivo, onde ampliava-se ao máximo a área privada dos lotes e restringia-se as áreas coletivas, pois os moradores apresentavam restrições à gestão comunitária da terra. A assessoria técnica apontou a dificuldade de realização de um debate mais aprofundado e amplo sobre novas formas de ocupação e convivência que vinham sendo propostos, no contexto de tensão colocado pela repressão policial. A posse do terreno não estava garantida, a luta pela permanência era diária e havia uma necessidade de organizar logo a ocupação de todo o terreno (até então concentrada em um pequeno acampamento). A prioridade política era a conquista da terra (MAYER e LOURENÇO, 2016).

A decisão do desenho final foi tomada em assembleia, considerando as propostas da assessoria técnica e dos moradores. Nesse momento, a organização da ocupação era feita por uma coordenação coletiva de 18 representantes dos moradores mais os apoiadores externos. As decisões eram discutidas em grupos de área (9 grupos com cerca de 100 famílias cada) e levadas para assembleias (Projeto Comunidade Dandara, s.d.<sup>170</sup>).

**Figura 15:** Plano Urbano com Lotes Coletivos de Dandara.

**Figura 16:** Estudo urbano elaborado por morador.



Fonte Figuras: Mayer e Lourenço, 2016.

<sup>170</sup> Arquivo sem data disponível no blog <http://ocupacaodandara.blogspot.com.br/>

Chegou-se a uma solução que conciliava o lote individual privado, resguardando áreas comuns e de uso comunitário e garantindo áreas de proteção ambiental, exigidas pela legislação. Arquitetos e geógrafos apoiaram a demarcação dos lotes, segundo o plano acordado, e as famílias ocuparam e passaram a construir suas casas. A assessoria elaborou com os moradores projetos das unidades habitacionais, considerando boas alternativas técnicas de ocupação do terreno, que ficaram ao critério de cada família adotar ou não (MAYER e LOURENÇO, 2016).

Dandara resistiu à intensa pressão contra a remoção e, apesar de não ser reconhecida oficialmente, vem se consolidando como “território popular insurgente” que “respeita práticas culturais e singularidades dos pobres urbanos”, segundo Mayer e Lourenço (2016).

As ações jurídicas e políticas tem conseguido segurar ações de reintegração de posse do terreno, mas o governo não reconhece a legitimidade do assentamento, mantendo-o em condição de informalidade. Nesse novo contexto, aumentou a pressão para o adensamento do loteamento. Novas famílias chegaram, ocupando partes da gleba que haviam sido mantidas vazias por questões ambientais. Essas novas ocupações aconteceram fora do controle do movimento social organizado, que apresenta limitações na realização do controle urbano, que caberia ao Estado. Não tendo sua ocupação plenamente reconhecida, Dandara enfrenta pressões sociais típicas de bairros populares informais, por adensamento e privatização de espaços coletivos<sup>171</sup>.

#### 5.1.7 Vila Autódromo, Rio de Janeiro: Plano Popular

A luta dos moradores da Vila Autódromo contra a remoção mobilizou movimentos tradicionais de habitação social, novas organizações políticas e de direitos humanos e novos militantes. A Vila Autódromo era uma comunidade pobre como muitas outras no Brasil, um assentamento informal que lutava para ser reconhecido como parte da cidade. A comunidade diferenciou-se pela sua organização política para defender seus direitos.

---

<sup>171</sup> Informações da apresentação realizada por Joviano Mayer no Seminário Experiências de Planejamento em Contexto de Conflito, organizado pelo Neplac/ETTERN/IPPUR/UFRJ, em jul/ago de 2014.

Localizada ao lado da área reservada para a construção do Parque Olímpico, dos Jogos Olímpicos de 2016, no Rio de Janeiro, passou a sofrer ameaças de remoção ainda nos anos 1990, com a expansão da cidade para a Barra da Tijuca, em projeto que envolveu incorporadores imobiliários, grandes proprietários de terras da região (com denúncias documentadas de grilagem) e grupos políticos que assumiram a prefeitura nessa época. As tentativas de remoção se intensificaram com a escolha da cidade para sediar as Olimpíadas, quando o bairro de Jacarepaguá<sup>172</sup> foi escolhido para receber as principais instalações dos jogos.

A Associação de Moradores, Pescadores e Amigos da Vila Autódromo – AMPAVA foi criada em 1987. Segundo uma de suas principais lideranças, Inalva Mendes Brito<sup>173</sup>, a proposição do estatuto da associação acompanhou os debates que vinham ocorrendo no Brasil em torno da democratização e ampliação de direitos sociais durante a Constituinte. Inalva relata que ela e sua família, militantes de esquerda, foram morar no local pois lá encontraram um refúgio tranquilo no período da ditadura militar. A luta por melhorias, infraestrutura e serviços públicos para a comunidade é desde o início realizada como uma luta por direitos. As lideranças da comunidade, que buscavam também a regularização fundiária, participaram ativamente do fortalecimento de instituições públicas como o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUTH) e do Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ).

Os moradores conseguiram com o Governo do Estado a regularização fundiária das moradias ainda na década de 1990. Havia um entendimento de que o terreno da Vila Autódromo pertenceria ao Governo do Estado (Caixa Habitacional da Polícia Militar do Estado) que, em 1989, assentou na área famílias oriundas da comunidade Cardoso Fontes, de Jacarepaguá. Em 1994, a antiga Secretaria de Assuntos Fundiários e Assentamento Humanos do Estado do Rio de Janeiro (SEHAF, que depois se tornará o ITERJ) assentou mais 60 famílias na área e, em

---

<sup>172</sup> O bairro está situado à oeste da Barra da Tijuca e, a partir de uma combinação de grandes investimentos públicos em infraestrutura e incorporação imobiliária de grandes glebas (ver Cosentino, 2015), se tornou principal área de expansão imobiliária da cidade. Em referência ao bairro de alto padrão consolidado que o antecedeu, vem sendo denominado pela mídia e promotores imobiliários como “Nova Barra”.

<sup>173</sup> Depoimento dado à autora em nov./2011. Inalva sempre atuou na diretoria da Associação de Moradores e foi durante muito tempo responsável pelo acervo de documentos que registra essa histórica de luta.



1997, concedeu o uso, por intermédio de Termo Administrativo de Concessão de Uso, a cento e quatro famílias do núcleo central da comunidade (VAINER et al, 2016).

Em 1995, o Governo do Estado entrou com pedido à prefeitura para que a área fosse declarada de “Especial Interesse Social”, para regularização do projeto de parcelamento e registro dos contratos administrativos conferidos aos moradores, o que lhe foi negado<sup>174</sup>. Os moradores da faixa marginal da Lagoa de Jacarepaguá receberam Concessão de Uso Real por noventa e nove anos, também via SEHAF, em dezembro de 1998. A associação conseguiu também o registro na Marinha e no Ibama dos pescadores remanescentes na comunidade (Vainer et al, 2016). Essas conquistas foram obtidas através do Governo do Estado, que, à época, realizava programas de urbanização de favelas e loteamentos populares e regularização fundiária e se contrapunha ao município, que, alinhado com os interesses imobiliários, vinha realizando uma série de remoções violentas na região.

A Vila Autódromo conseguiu resistir às tentativas ilegais de remoção, realizadas pelo então Subprefeito da Barra, Eduardo Paes<sup>175</sup>, e a prefeitura abriu então, em 1993, um processo judicial contra a comunidade alegando que esta causava danos estéticos, ambientais e à paisagem. O NUTH desde então faz a defesa jurídica da comunidade. Quando da ameaça pelos Jogos Olímpicos, a associação de moradores já contabilizava sete argumentos diferentes tentados pela prefeitura para os remover, todos contestados pelos moradores, seja em ações judiciais, denúncias na mídia, realização de atos públicos e em reuniões com agentes públicos. Durante a preparação para a cidade para os Jogos Panamericanos de 2007, as lideranças da comunidade ajudaram a fundar o Comitê Popular do Pan, onde mais uma vez contestavam a necessidade de remoção - a prefeitura à época começou a cadastrar as famílias, alegando que ali seriam construídas instalações para os jogos, mas nunca chegou a apresentar um projeto.

---

<sup>174</sup> Segundo histórico fundiário da área que consta no parecer do GTAPM, 2013, informado pelo ITERJ.

<sup>175</sup> Os moradores relataram, em mais de uma ocasião, que quando subprefeito Eduardo Paes chegou a tentar entrar na comunidade dirigindo um trator para forçar a remoção, afirmou nessa época que seria uma “questão de honra” remover a Vila Autódromo (NEPLAC/ETTERN, 2016).

A Vila Autódromo participava também do Conselho Popular<sup>176</sup>, um grupo de lideranças de comunidades populares criado com apoio da Pastoral de Favelas, do NUTH, do Coletivo Técnico de Apoio, um coletivo de engenheiros arquitetos que assessorava as comunidade, e da Plenária dos Movimentos Sociais.

Quando do anúncio dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, a prefeitura anunciou a necessidade de remoção da Vila Autódromo sob a justificativa de que a área seria destinada às instalações dos jogos. Lideranças da Vila Autódromo participaram desde o começo do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas, formado em 2010 para denunciar e impedir violações de direitos humanos relacionados aos jogos.

No início de 2010, o Secretario de Habitação Jorge Bittar realizou uma visita à Vila Autódromo onde afirmou que as famílias seriam removidas para um conjunto habitacional em um terreno situado nas proximidades da comunidade, e foi alvo de intensos protestos. Em seguida, os moradores realizaram um ato público em frente à prefeitura, contra a remoção. Em resposta, em março daquele ano, o prefeito recebeu os moradores e fez uma provocação: se os moradores apresentassem uma proposta alternativa, ele estaria disposto a avaliar.

Os moradores da Vila Autódromo e seus apoiadores decidiram buscar meios para responder a essa provocação, mas seguiram com uma agenda de ações políticas. No mesmo mês, apresentaram uma denúncia ao Comitê Olímpico Internacional (COI), questionando os falsos argumentos utilizados até então utilizados pela prefeitura para ameaçar a comunidade, com informações técnicas argumentando pela possibilidade da urbanização. O documento, intitulado “Notificação ao COI sobre a proposta de remoção da Comunidade Vila Autódromo para definição de um perímetro de segurança para os Jogos Olímpicos de 2016”<sup>177</sup>, afirmava que os moradores não haviam sido sequer informados do projeto olímpico e do risco de remoção, senão por notícias da imprensa, e, portanto, reivindicavam seu direito à um tratamento democrático, à informação e o direito de resposta. O documento mostrava ainda, através de entrevistas, a relação dos moradores com

---

<sup>176</sup> O Conselho se reunia em espaços da Arquidiocese do Rio de Janeiro, entre 2007 e 2011. Sobre esse tema, ver Pontes e Mendes (2016).

<sup>177</sup> O documento foi produzido pelo NUTH, em conjunto com moradores e com o Grupo de Apoio Técnico.

seu lugar de moradia, as redes de solidariedade existentes e as condições de vida na comunidade, demonstrando que a defesa da Vila Autódromo não seria somente a defesa da habitação em si, mas de um modo de vida.

A proposta de elaboração de um plano popular alternativo foi debatida no Comitê Popular da Copa e Olimpíadas. A liderança da Vila Autódromo que participava das reuniões regularmente, Inalva Mendes Brito, pediu o apoio para essa iniciativa, e Carlos Vainer, coordenador do ETTERN/IPPUR/UFRJ também integrante do Comitê, se comprometeu a constituir um grupo de assessoria técnica para tal. Iniciou-se então, em outubro de 2011, o processo de elaboração do “Plano Popular da Vila Autódromo - Plano de Desenvolvimento Urbano, Econômico, Social e Cultural”, pelos moradores com a assessoria de duas universidades (NEPLAC/ETTERN/IPPUR/UFRJ e NEPHU/UFF). A construção do plano foi também uma forma de mobilização da comunidade, liderada pela Associação de Moradores, e uma estratégia de denúncia (e tentativa de interrupção) das remoções em curso no Rio de Janeiro para a Copa e Olimpíadas pelo Comitê Popular. A Vila Autódromo foi eleita pelo Comitê Popular Rio e ANCOP como um caso emblemático na luta contra as remoções no Brasil, a partir de onde nasceu a campanha: “Viva a Vila Autódromo: Rio Sem Remoções”.

O processo de elaboração do plano em si envolveu a realização de assembleias, reuniões, levantamentos de campo, levantamento documental, oficinas, diversos métodos de discussão e proposição de alternativas e tomada de decisões coletivas. O grupo de assessoria formado incluiu profissionais da área de arquitetura, planejamento urbano, geografia, direito, ciências sociais, economia e serviço social. Muitos tinham experiência em militância política, planejamento participativo (alguns com um engajamento na luta pela Reforma Urbana no passado), assessoria a movimentos sociais e elaboração de políticas públicas. As distintas formações foram combinadas para propor, junto com os moradores, uma forma de trabalho privilegiando o diálogo, a participação ao longo de todo o processo e momentos de decisão coletiva. Os grupos de trabalho, criados para desenvolver propostas para o plano, contavam também com outros apoiadores externos, como assessores parlamentares, lideranças políticas de esquerda e ONGs.

O plano foi elaborado em um espaço de tempo curtíssimo (o processo de remoção estava em curso, com um corpo dirigente e técnico da prefeitura

pressionando diariamente os moradores), com recursos humanos e meios limitados das universidades para sua elaboração (a maior parte da equipe era voluntária e os recursos eram escassos), em um contexto político adverso. Seguindo um cronograma estabelecido pelos moradores com sua assessoria técnica, a primeira versão do Plano Popular foi apresentada em dezembro de 2011 e aprovada em assembleia. Nessa versão ainda figuravam mais de uma alternativa urbanística, mas já se demonstrada a possibilidade de permanência e urbanização da comunidade com a construção das instalações olímpicas.

**Figura 17 e 18:** Oficinas de elaboração do Plano Popular da Vila Autódromo.



Fotos: Giselle Tanaka, novembro de 2011.

As alternativas foram detalhadas e debatidas nos meses seguintes para se chegar a uma versão final, a ser apresentada para a prefeitura. O plano resultante teve como objetivo apresentar uma solução construída coletivamente e que demonstrasse a possibilidade de permanência da Vila Autódromo com a realização dos Jogos Olímpicos, atendendo a condicionantes urbanísticos e ambientais. O plano foi composto de projeto de urbanização e a um programa social, cultural e econômico. O plano teve também uma finalidade jurídica, de embasar a defesa da comunidade em curso pelo NUTH, e política, passando a integrar campanha contra as remoções não só da Vila Autódromo, mas de todas as comunidades ameaçadas pelos megaeventos esportivos. Apresentava-se um “caso emblemático”, que serviria de exemplo enquanto modo de produção democrático de cidade, para se contrapor aos projetos urbanos impostos pelos governos no contexto dos megaeventos que implicavam em remoções e um conjunto de impactos sociais negativos<sup>178</sup>.

<sup>178</sup> Conforme era apresentado o caso da Vila Autódromo pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro e pela Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa

O Comitê se tornou um espaço central de construção política em torno do Plano Popular (constitui um grupo de trabalho para isso<sup>179</sup>), assim como o NUTH, que, além de prestar assessoria jurídica, já vinha se afirmando, pela ação de defensoras públicas engajadas, como um espaço de articulação de militantes e do coletivo de apoio técnico contra as remoções. O plano foi então levado para ser entregue ao prefeito em agosto de 2012, com a divulgação na mídia, aos apoiadores da comunidade e redes sociais. O prefeito recebeu o plano das mãos dos moradores, em audiência, mas seguiu com sua agenda de remoção, mantendo funcionários na comunidade para pressionar das famílias<sup>180</sup>. Os moradores, com seu conjunto de apoiadores, continuaram buscando meios para sua resistência, agora tendo o plano popular como elemento central.

Na esfera jurídica, o NUTH utilizou o Plano Popular como documento técnico para demonstrar que a remoção não seria necessária para a realização das obras Olímpicas<sup>181</sup> e, no processo jurídico contra a comunidade por questões ambientais (de 1993), para demonstrar que seria possível a urbanização da comunidade seguindo parâmetros de recuperação ambiental que atendessem às exigências legais.

Para reforçar a legitimidade do Plano Popular enquanto melhor solução técnica e social, dada a recusa da prefeitura em analisar seu conteúdo, a associação de moradores e a assessoria técnica convidou um Grupo de Trabalho Acadêmico, Profissional, Multidisciplinar (GTAPM) para comparar as propostas da prefeitura para a comunidade (remoção com reassentamento em um conjunto do PMCMV) e o Plano Popular. O grupo foi formado por entidades acadêmicas e profissionais das áreas de planejamento urbano, geografia, engenharia, arquitetura e urbanismo, antropologia e serviço social<sup>182</sup>. O parecer técnico resultante, favorável ao plano

---

<sup>179</sup> Sobre a relação entre o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas e a Vila Autódromo, ver Tanaka e Cosentino (2014).

<sup>180</sup> O prefeito, em reunião se comprometeu a dar um retorno à comunidade em 45 dias, após as eleições municipais de 2012. Reeleito, o prefeito não deu retorno nenhum e não aceitou a proposta apresentada na reunião de constituir um grupo técnico para avaliá-lo.

<sup>181</sup> A Ação Civil Pública que o NUTH, representando a associação de moradores, abriu contra a prefeitura, questionava o processo de concessão pública para a construção de obras olímpicas por constar nele a remoção da Vila Autódromo. A Defensoria Pública conseguiu retirar a realização da remoção no contrato de concessão, mas a prefeitura então apresentou um projeto viário que exigiria a remoção - posteriormente também questionado pela assessoria do Plano Popular.

<sup>182</sup> O GTAPM foi composto por: ABA - Associação Brasileira de Antropologia, AGB - Associação de Geógrafos do Brasil, ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências

popular, foi lançado na sede do Instituto dos Arquitetos do Brasil - Rio de Janeiro, com a presença do Secretário Municipal de Meio Ambiente Carlos Alberto Muniz na plateia, em agosto de 2013. O plano foi também apresentado ao concurso promovido pela London School of Economics e Deutsche Bank, por ocasião da realização da Conferência Internacional Urban Age no Rio de Janeiro. O plano popular foi o primeiro colocado e, além da importância simbólica de se obter um prêmio de urbanismo internacionalmente reconhecido, recebeu um prêmio em dinheiro de 80mil dólares, a ser destinado para ações relacionadas à realização do plano.

Na campanha política, as lideranças da comunidade estavam permanentemente buscando apoio, ocupando espaços políticos em audiências, reuniões e debates públicos, agendando reuniões e atividades na comunidade, recebendo apoiadores e a imprensa, e realizando articulações com movimento sociais. O Comitê Popular da Copa e Olimpíadas, nesse momento, era o centro da campanha “Viva a Vila Autódromo: Rio Sem Remoções”, que realizava um planejamento de ações políticas, incluindo estratégias de comunicação. As lideranças da comunidade participavam também de atos de outras comunidades, em solidariedade e fortalecendo um movimento popular contra as remoções.

A Vila Autódromo conquista grande visibilidade na mídia, principalmente a partir da entrega na prefeitura do Plano Popular, principalmente na mídia internacional. No contexto da aproximação dos jogos da Copa do Mundo de 2014, considerado também um evento preparatório para as Olimpíadas, aumenta a visibilidade da cidade na mídia internacional. A campanha de comunicação do Comitê Popular Rio começa a dar resultados e a cada evento divulgado diversos jornalistas procuram os ativistas do movimento e as lideranças da comunidade. A localização da Vila Autódromo, adjacente ao Parque Olímpico, e a afirmação do prefeito de que a Vila Autódromo seria a única remoção necessária para as Olimpíadas, ajudam a atrair a atenção da imprensa. A mídia local porém, com raras exceções, mantém uma blindagem ao assunto.

O conflito ganhou dimensão pública e a prefeitura passa a ser obrigada a dar respostas. A partir de 2013, em praticamente todas as entrevistas do prefeito Eduardo Paes sobre as Olimpíadas, algum jornalista pergunta sobre a Vila Autódromo. Inicialmente os jornalistas ligados à mídia alternativa (com destaque para o Rio On Watch, que consegue presença nas coletivas oficiais do prefeito) e logo também grandes agências de notícias internacionais.

**Figura 19:** Folheto elaborado distribuir em Assembleia de Moradores da Vila Autódromo, para mostrar as diferenças entre a proposta da prefeitura e a proposta do Plano Popular, durante as negociações com a prefeitura.



Fonte: NEPLAC/ETTERN, out./2013.

No contexto das grandes manifestações de rua de 2013, conhecida como “jornadas de junho”, as lideranças da comunidade participaram dos atos unificados na área central, e também de atos com a pauta específica das remoções, como o ato organizado na comunidade do Horto Florestal, e um ato específico organizado saindo da Vila Autódromo, que igualmente contou com lideranças de outras comunidades ameaçadas e muitos apoiadores. O prefeito do Rio de Janeiro, como estratégia de defesa política, começa a se reunir com movimentos e coletivos organizados que se manifestavam contra sua gestão. Dentre eles, são convidados o Comitê Popular Rio e a Vila Autódromo (além da Vila Autódromo, o prefeito visita diversas comunidades que também estavam protestando contra as remoções, como a Providência e Indiana). A prefeitura, pela primeira vez, afirma que estaria disposta

a rever os planos para a Vila Autódromo e propõe a realização de uma rodada de reuniões técnicas de negociação, envolvendo órgãos da prefeitura, moradores da comunidade e sua assessoria técnica e jurídica. Importante observar que o prefeito faz restrições à participação do Comitê Popular Rio, identificando-o comopositor político-partidário à sua gestão e afirmando que quer buscar uma solução técnica.

Durante as negociações, a prefeitura apresentou um projeto, até então desconhecido, de sistema viário e espaços públicos que seriam implantados sobre a comunidade. O NEPLAC apresentou o Plano Popular e uma nova proposta, adequando os condicionantes da prefeitura para o menor impacto sobre as casas consolidadas da comunidade e prevendo o reassentamento na própria comunidade dos atingidos pelas obras. Apesar da afirmação do caráter técnico da reunião, participavam políticos do primeiro escalão - secretários municipais de habitação, obras e meio ambiente - e durante todas as reuniões há tentativas de desqualificar as propostas apresentadas pela assessoria da Vila Autódromo, sem entrar no mérito técnico. A comunidade e seus apoiadores não tem dúvida do caráter político da negociação, mas veem esse como um espaço para contestar tecnicamente o projeto da prefeitura, que apresentava inúmeras falhas técnicas, além de ilegalidades, como a não realização de Estudos de Impacto Ambiental e de Vizinhança.

A Vila Autódromo opta por negociar com a prefeitura, sabendo do contexto político adverso, mas entendendo que essa seria uma esfera pública, onde através da negociação política poderia se obter a interrupção do processo de remoção e onde pode ser realizado um acordo para a urbanização da comunidade. Há uma esperança no resultado considerando o espaço político conquistado pela comunidade. Durante as negociações, a comunidade com seus apoiadores procuram mobilizar seus recursos políticos: mantém informada sua rede de apoiadores, realizam assembleias semanais na comunidade depois de cada reunião na prefeitura (mantendo os moradores informados e mobilizados) e avaliam ações públicas de divulgação a serem realizadas, como forma de pressão para evitar decisões arbitrárias por parte da prefeitura. Muitos apoiadores questionam essa decisão dos moradores, defendendo que a resistência às remoções deveria ser realizada através de oposição e confronto à prefeitura e não na negociação (já que avaliavam que a prefeitura não cederia), ou que a Vila Autódromo não deveria negociar sozinha, somente aceitando negociar pelo fim de todas as remoções na



cidade.

As negociações foram encerradas abruptamente, deixando mais uma vez sem resposta as soluções técnicas propostas pelo Plano Popular<sup>183</sup>, mas a prefeitura admite apresentar aos moradores três alternativas: (1) mudança para o conjunto do PMCMV Parque Carioca; (2) indenização no valor de mercado, considerando o valor da terra, ou (3) reassentamento na pequena área remanescente da comunidade após a implantação de acessos ao Parque Olímpico, com a urbanização. A associação de moradores não concorda com a decisão, mas a prefeitura força para a realização de uma reunião com o conjunto de moradores que seriam atingidos pelas obras viárias do Parque Olímpico, para que estes decidam (no projeto apresentado, 278 casas de cerca de 550 existentes seriam atingidas).

Essa se revela uma estratégia de divisão dos moradores, que, no dia seguinte, ao fim das negociações começam a ser abordados por funcionários da prefeitura para aceitar a mudança para o apartamento no conjunto habitacional Parque Carioca, incluindo a presença constante na comunidade do Subprefeito da região. A prefeitura começa a por em prática estratégias de ameaça e intimidação, como acontecera em outras comunidades já removidas. A prefeitura voltou à comunidade difundindo mentiras e pressionando os moradores a assinar um documento unilateral, em que entregam suas casas e abrem mão de seus direitos, inclusive de defesa jurídica da Defensoria Pública do Estado, em troca de um apartamento. A prefeitura não apresentava nenhuma garantia, nem compromisso, e os moradores sequer ficavam com cópia do documento assinado.

Também como forma de dividir os moradores e pressionar pela negociação, a prefeitura leva o Defensor Geral da Defensoria Pública do Estado a se manifestar em reunião com os moradores pela aceitação do acordo com a prefeitura e pelo início da demolição das casas. Essa manifestação é contrária à atuação do NUTH, integrante do mesmo órgão, que vinha atuando contra a remoção e contra as demolições arbitrárias (sem apresentação de projeto, e sem cumprir ritos legais)<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> Sobre a negociação com a Prefeitura, ver o artigo “A Batalha da Vila Autódromo: negociação e resistência à remoção”, Oliveira et al (2016).

<sup>184</sup> Ver artigo que detalha esse conflito político interno à Defensoria Pública do Estado: MENDES, 2014. Disponível em: <http://uninomade.net/tenda/a-nova-luta-da-vila-autodromo-e-dos-moradores-que-resistem-a-remocao-reconstruir-a-defensoria-publica-e-sua-autonomia/>.

Essa manifestação gerou insegurança de muitas famílias quanto à sua defesa jurídica, que vinha obtendo importantes decisões em favor da comunidade até então, impedindo o início das demolições das casas.

A violência institucional direta foi reforçada por ameaças simbólicas na mídia. Em outubro de 2013, agentes da prefeitura bancaram ônibus e faixas para uma manifestação forjada de cerca de 20 moradores em frente à prefeitura, pedindo para sair da comunidade. A "manifestação", diferente das incontáveis manifestações que estavam acontecendo em toda a cidade contra a prefeitura, saiu em vários jornais da grande mídia. Os manifestantes, sob as câmeras da Rede Globo de televisão, foram recebidos no gabinete do Prefeito, que se comprometeu em atender as famílias que queriam sair da comunidade, mesmo que não atingidas diretamente pelas obras. Dias depois, um grupo de moradores da resistência realizou também um ato em frente à prefeitura, com presença numérica maior e levando um abaixo assinado de 256 moradores pela permanência e urbanização. Sequer foram recebidas<sup>185</sup>.

A remoção da comunidade começou em março de 2014, sem que a prefeitura apresentasse o projeto definitivo para a área. Inicialmente, foram demolidas as casas dos moradores que aceitaram o apartamento do PMCMV Parque Carioca. Os moradores começaram a organizar ações para fortalecer a resistência internamente, passando a se reunir semanalmente para trocar informações (contra boatos e informações mentirosas que vinha sendo difundidas), onde aconteciam também atendimentos com o NUTH. Por sua vez, a assessoria técnica ajudava a esclarecer informações do projeto da prefeitura e sobre a suposta área que não seria atingida pelas obras. A campanha da mídia teve sequencia, denunciando as ilegalidades das ações da prefeitura, os problemas que vinham sendo causados pelas demolições irregulares (que não seguiam as normas legais e criavam situações de risco), e cobravam a promessa da prefeitura de que parte das famílias poderiam permanecer na área urbanizada.

A prefeitura somente começou a oferecer o pagamento de indenizações depois que 200 famílias aceitaram mudar para o conjunto habitacional. A prefeitura então instalou um escritório em um contêiner na comunidade para realizar acordos individuais com as famílias que não aceitavam o apartamento mas estavam

---

<sup>185</sup> <http://rio.portalpopulardacopa.org.br/?p=2668>

dispostas a negociar. A prefeitura intimidava os que negociavam a não revelar os valores recebidos e não aceitava a negociação coletiva.

**Figuras 20 e 21:** Fotos de moradores que restiam à remoção, em frente às suas casas, no momento em que casas de famílias que aceitavam negociar começaram a ser demolidas.



Fonte: NEPLAC/ETERN, jun./2016.

A batalha entre a prefeitura e os moradores que resistiam foi intensa desde o início das demolições, em março de 2014, até as vésperas das Olimpíadas, em agosto de 2016. Foram violências cometidas pela prefeitura sucessivamente e denunciadas na mídia, e que geraram atos de resistência como o fechamento dos acessos da comunidade por barreiras e uma vigília de 24h, correntes humanas para impedir casas de serem demolidas, frente à presença constante de força policial, em alguns momentos deixando famílias isoladas, entre outras violências.

Durante todo o processo, a prefeitura continuou afirmando para a mídia que só sairia da Vila Autódromo quem quisesse. Mas a pressão era enorme, a prefeitura seguia sem apresentar o projeto de urbanização, e a cada dia mais famílias cediam. Em agosto de 2015, as famílias que restavam (cerca de 100 famílias) e seus apoiadores intensificaram as atividades de resistência. A partir das vigílias, surgiram propostas de organização de festivais culturais, os Ocupa Vila Autódromo. Os Ocupas passaram a acontecer com frequência e combinavam atividades culturais

(apresentações musicais, teatro, projeções), com aulas abertas, visitas de apoiadores ilustres, exposições de denúncias e atos políticos. Dentre as atividades, vale destacar: (I) a reforma do parquinho, feita em mutirão, contra a sua demolição (o parquinho ficaria bem em frente a um hotel para as Olimpíadas); (II) a demarcação de terreno para a construção da creche comunitária com os recursos do prêmio recebido (Urban Age Award), em local onde casas foram demolidas, e (III) o museu das remoções, criado a partir de esculturas feitas por moradores no local de casas demolidas, contando suas histórias, com objetos e entulhos das demolições.

**Figura 22:** Cartaz de divulgação online do primeiro festival Ocupa Vila Autódromo, realizado em agosto de 2015.



Fonte: divulgação online dos moradores da Vila Autódromo, sem autor identificado.

Os “Ocupas” se tornaram espaços de encontro e solidariedade, entre as famílias e apoiadores, de onde surgiam projetos, e ideais sobre como fortalecer a resistência. Em um dos Ocupas surgiu a proposta da campanha “Urbaniza Já” e de atualização do Plano Popular da Vila Autódromo, adaptando-o para a quantidade de famílias remanescentes. O plano popular foi lançado em 27 de fevereiro de 2016 (para 50 famílias) e a nova campanha em março. A campanha consistia em um desafio, em que um morador gravava um vídeo, perguntando ao prefeito quando ele iria urbanizar a Vila Autódromo, e desafiava outras três pessoas em a fazer o mesmo. A campanha ganhou grandes dimensões, com pessoas de grande

visibilidade pública e política gravando vídeos. Os moradores acreditam que essa campanha teve um peso definitivo, às vésperas das Olimpíadas, em reforçar a luta das poucas famílias que restavam, mas se recusavam a aceitar qualquer oferta que não fosse ter seu direito à permanecer na comunidade garantido.

Em 08 de março de 2016 aconteceu mais uma ação simbólica: a casa de Maria da Penha Macena foi demolida, sob mandado judicial, sem que a família tivesse aceito a indenização proposta pela prefeitura. Maria da Penha se tornou uma figura simbólica da resistência, pois cerca de um ano antes tivera seu nariz quebrado em ação truculenta da polícia, quando defendia uma família de ter sua casa demolida. A imagem teve grande repercussão internacional. No mesmo dia, Maria da Penha foi homenageada na Assembleia Legislativa pela sua luta no dia internacional da mulher. Enquanto demolia a casa de Maria da Penha, a prefeitura anunciou uma coletiva de imprensa, sem convidar os moradores, onde afirmou que divulgaria o projeto de urbanização da Vila Autódromo. Os moradores organizaram uma coletiva de imprensa para o mesmo local, em frente à prefeitura, uma hora antes, para dar a sua versão dos acontecimentos. Momentos antes, a prefeitura anunciou a mudança do local da sua coletiva. Os moradores mantiveram sua coletiva de imprensa e tiveram grande cobertura da mídia.

No projeto da prefeitura, todas as casas seriam demolidas, e seria construída uma única rua, com casas unifamiliares em lotes dos dois lados. Haveria espaço para área comercial e centro comunitário. As casas, segundo a prefeitura, seriam destinadas somente às famílias que não aceitaram até então nenhuma negociação. Essa foi avaliada como uma condição justa por parte das famílias que resistiram nas maiores adversidades, mas extremamente injusta para as muitas famílias que negociaram sob violência e sem vislumbrar a possibilidade de permanência. No final, foram somente 22 as casas construídas. Os moradores conseguiram negociar pequenas melhorias no projeto, mas até o último momento estavam receosos que poderia ser mais uma estratégia da prefeitura para forçar a saída de todos. As casas foram construídas às pressas, em menos de três meses, e, restando uma semana para as Olimpíadas, foram entregues às famílias.

Não foram construídas as áreas de lazer (parquinho e quadra), nem o centro comunitário e espaço cultural, prometidos no contrato assinado com a prefeitura. As áreas das casas demolidas, em sua maior parte ficaram vazias. Foi construído um

sistema viário cortando a antiga área da comunidade, que se mostrou desnecessário e pouco utilizado, mesmo durante os jogos. Uma casa, de uma família, não foi demolida. A prefeitura alega que o morador negociou, e portanto não teria direito à nova casa, e o morador afirma que foi indenizado somente pelo seu comércio e não pela moradia. Abriu-se uma disputa judicial e o morador vem conseguindo decisões favoráveis à não demolição de sua casa.

Um grupo de famílias que se mudou para os apartamentos do PMCMV tem se organizado para protestar contra a prefeitura. As famílias afirmam que não tiveram a opção de receber indenizações e foram pressionadas a aceitar os contratos dos apartamentos. Afirmam também que foram enganadas pois o prefeito informou em reunião gravada que os apartamentos seriam quitados pela prefeitura e o documento de propriedade seria entregue no momento da mudança, o que não aconteceu. Os moradores vem recebendo cobranças do financiamento contraído (apesar de alertas da Defensoria Pública, as famílias assinaram o contrato padrão de financiamento do PMCMV com a Caixa Econômica Federal) e só receberão a propriedade depois de dez anos. Denunciam também problemas construtivos na edificação. Famílias que aceitaram a indenização também afirmam ter sido enganadas e, quando visitam a “nova” comunidade, pois mantêm laços de amizade com famílias que ficaram, afirmam sentir grande tristeza por ter saído.

Antigas lideranças da comunidade<sup>186</sup>, que foram forçadas a negociar (em entrevistas e reuniões públicas, relatam com detalhes as tensões sofridas e as condições em que foram forçadas a fazer um acordo com a prefeitura), consideram que a Vila Autódromo foi derrotada. Fazem essa avaliação por motivos diversos, relatando com tristeza a divisão dos moradores, as intrigas internas, as manobras judiciais e políticas que levaram às primeiras demolições, e a “ganância” de moradores que aceitaram sair pelo valor das indenizações. Relatam as mentiras da prefeitura e a fragilidade que se encontraram quando as remoções estavam acontecendo e a defesa jurídica não apontava caminhos claros para garantir a

---

<sup>186</sup> Nos referimos aqui a três das principais lideranças à frente da Associação de Moradores e da resistência, forçadas a sair: Altair Guimarães, presidente da associação de moradores, Jane Nascimento, diretora da associação de moradores, muito atuante na mobilização interna, que conduzia reuniões semanais nos momentos mais tensos da remoção, e militava em vários coletivos políticos representando a Vila Autódromo, e Inalva Mendes Brito, que esteve à frente da iniciativa do Plano Popular em seu início, e tinha importante atuação na mobilização interna. Apresentamos alguns argumentos gerais, sem individualizar as falas, que não vem ao caso aqui.

permanência e urbanização. Essas lideranças se viram forçadas a negociar quando a prefeitura emitiu decretos de desapropriação e abriu processos judiciais para remoção das casas atingidas pelo sistema viário de acesso ao Parque Olímpico.

As famílias que ficaram, nas novas casas, consideram uma vitória de importância simbólica terem se mantido na área original da comunidade, contra forças políticas tão poderosas, mas reconhecem as derrotas e a violência sofrida por tantas famílias. Se mantêm alertas e receosas de que podem ainda ser alvo de novas ameaças, afinal são muito poucas, em um ambiente muito hostil. Sentem ainda intimidações por estar no meio de terras valorizadas, de propriedade de grandes empreiteiras que estiveram por traz da remoção, e mais fragilizadas diante de grupos criminosos como a milícia, que domina grande parte dos bairros da região em que se encontram. A Vila Autódromo se orgulhava de ser uma das raras comunidades do Rio de Janeiro sem a presença do tráfico de drogas e da milícia, mas se sentem mais vulneráveis, reduzidos a apenas 22 famílias.

As novas lideranças<sup>187</sup> da Vila Autódromo continuam participando de reuniões políticas, de coletivos que lutam contra as remoções, em defesa e solidariedade de outras comunidades ameaçadas, e também como forma de manter o apoio para a reconstrução de sua comunidade (buscam também uma forma de cobrar da prefeitura o que falta: o Habite-se<sup>188</sup>, a concessão de uso que ainda não foi dada, e a construção dos espaços coletivos). Os Ocupas continuam acontecendo na comunidade, assim como festas e eventos de apoiadores, mantendo laços de amizade e solidariedade resultado da luta conjunta.

#### 5.1.8 Vila da Paz, São Paulo: Plano Alternativo<sup>189</sup>

Ameaçada de remoção pelo projeto de desenvolvimento urbano associado ao novo estádio de futebol para a Copa do Mundo de 2014, a comunidade de Vila da Paz, na cidade de São Paulo, se organizou para resistir. O principal instrumento de resistência foi a proposta de um plano alternativo, em referência à experiência de

---

<sup>187</sup> Durante a intensa batalha contra a prefeitura, alguns moradores passaram a assumir um maior protagonismo político, não mais restrito apenas às lideranças “histórias” à frente da associação de moradores. Antigas lideranças foram forçadas a negociar, e algumas das novas lideranças ficaram nas casas entregues, assumindo o papel de organização política.

<sup>188</sup> Licença expedida pela Prefeitura autorizando a ocupação da edificação para uso residencial após conclusão das obras.

<sup>189</sup> Baseado no artigo de Santo Amore, Reis e Pereira (2016).



Vila Autódromo, inspiração para a iniciativa. O Comitê Popular da Copa de São Paulo estava atuando com as Comunidades Unidas de Itaquera, sobre os impactos das obras para a Copa na região, e as lideranças da Vila da Paz, tendo conhecimento da luta da Vila Autódromo, propuseram a elaboração do Plano.

Formou-se então uma assessoria técnica para a elaboração do plano, composta pela Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais, o Instituto Polis e assistentes sociais e lideranças populares que atuavam no coletivo Comunidades Unidas de Itaquera. A Peabiru é uma ONG de assessoria técnica, fundada por profissionais das áreas de arquitetura, engenharia, direito, psicologia, sociologia e serviço social, que vieram de experiências com assessoria a movimentos populares e associações de mutirões autogestionários<sup>190</sup>. Desde então, mantém uma “forma de trabalho que busca a interdisciplinaridade, a troca de saberes com os grupos assessorados e atuação no campo da luta pela moradia digna e pelo direito à cidade”<sup>191</sup>. O Instituto Polis é uma ONG fundada em 1987, que atua na “construção de cidades mais justas, sustentáveis e democráticas”, no campo da reforma urbana (direito à cidade e urbanismo), nas relações entre representação da cidadania e governos locais, em políticas públicas, participação popular e fortalecimentos de movimentos sociais, na organização de fóruns e redes, na análise da gestão municipal e de políticas públicas<sup>192</sup>.

O Comitê Popular da Copa de São Paulo era composto por diversas entidades e movimentos sociais, relacionados à luta por moradia, à luta pela Reforma Urbana, à defesa de direitos humanos, de trabalhadores urbanos, e ligados ao futebol, além de pesquisadores, estudantes e militantes independentes. O Comitê atuou no sentido de mapeamento dos impactos da Copa de 2014 na cidade, especialmente na região da construção do novo estádio para a Copa. Por conta das ameaças de remoção, constituiu-se na região o coletivo Comunidades Unidas de Itaquera, que vinha realizando um trabalho de mobilização de lideranças e moradores das áreas ameaçadas. O plano foi elaborado entre outubro de 2012 e abril de 2013.

---

<sup>190</sup> Citam sua experiência com projetos e acompanhamento de obras de habitação de interesse social no contexto do programa da prefeitura de São Paulo entre 1989 e 1992.

<sup>191</sup> [http://www.peabirutca.org.br/?page\\_id=2](http://www.peabirutca.org.br/?page_id=2)

<sup>192</sup> <http://polis.org.br/institucional/>



A construção do novo estádio de futebol em Itaquera foi proposta dentro de um projeto de desenvolvimento para a região. Inclui um conjunto de obras viárias, um novo shopping e um Pólo Tecnológico.

Itaquera é uma região de periferia consolidada que, acompanhando mudanças no ritmo de crescimento da cidade, vem estabilizando em população. O aumento de investimentos na área e de infraestrutura, tem levado à uma alteração em seu padrão econômico, para uma população com maior poder aquisitivo. Já há alguns anos a prefeitura vem conferindo incentivos fiscais e urbanísticos para a instalação de empresas, que, associados a uma Operação Urbana, tem atraído atividades econômicas para a denominada centralidade linear da Avenida Jacu Pêssego. Para a Copa do Mundo, foi ainda criada uma secretaria especial para garantir a aceleração da liberação de licenciamentos e realização de fiscalizações. O estádio da Copa foi proposto como um “catalisador das valorizações imobiliárias”, que implica em elevação do preço dos imóveis em geral, com consequência imediata de expulsão de populações de menor renda.

Nesse contexto, chegou a ameaça de remoção da Vila da Paz:

Reconhecendo que a vulnerabilidade socioeconômica está diretamente associada às condições de moradia, as remoções de favelas e assentamentos precários ocorrem sem maiores mediações, sem respeito aos direitos dos ocupantes. As comunidades representam uma espécie de empecilho para o ‘desenvolvimento’, ‘enfeiam’ a paisagem, desvalorizam a região e prejudicam o sucesso dos futuros empreendimentos (SANTO AMORE, REIS e PEREIRA, 2016, p. 212).

Segundo histórico elaborado pelos autores Santo Amore, Reis e Pereira (2016), integrantes da assessoria para o plano da Vila da Paz, a ocupação do terreno, pertencente à Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP), situado entre um viaduto e o Rio Verde, começou em 1991. Estimava-se 300 famílias morando nas vielas da comunidade quando da realização do plano, “em condições gerais de alta precariedade urbana e habitacional”, com infraestrutura improvisada e condições de habitabilidade inadequadas nas casas. A remoção estava prevista para acontecer para a implantação de um Parque Linear ao longo do Rio Verde, que muda de lado do Rio justamente quando chega à comunidade. Associada à proposta do parque, estava a ideia de se eliminar uma “área de risco”, o que para os autores soaria como um “zelo pela segurança das famílias”, porém sem considerar sua real situação e perspectivas.

Em 2010, começam os boatos da remoção, sem nenhuma informação oficial, seguida de ameaças às lideranças e intimidações, com cortes de energia e incêndios. As lideranças começam a participar de coletivos organizados do bairro, o Movimento Nossa Itaquera e Comunidades Unidas de Itaquera, e a buscar informações oficiais:

Nesse processo de resistência, as lideranças tomaram conhecimento da experiência do Plano Popular da Vila Autódromo no Rio de Janeiro e imaginaram que algo semelhante poderia ser feito para o caso da Favela da Paz, que um plano poderia servir como mais um instrumento de resistência (SANTO AMORE, REIS e PEREIRA, 2016, p. 216).

O plano foi elaborado, segundo a assessoria técnica, a partir dos “três eixos clássicos: urbanístico, jurídico e social”. Nos fundamentos jurídicos, são citados os direitos previstos na legislação, que estariam sendo “sistematicamente violados” nos casos de remoção: direito à informação (Lei Federal n. 12.527/2011), o princípio da gestão democrática da cidade e o direito à cidade (Lei Federal 10.257/01 - Estatuto da Cidade) direito à moradia digna, expresso na Constituição Federal. E ainda a função social da propriedade, entendendo que a ocupação da terra vazia pelas famílias lhe conferiu uma função social. A proposta no eixo jurídico reivindica a regularização fundiária, para responder à condição de irregularidade urbanística e jurídica.

**Figura 23:** Oficina de elaboração do Plano Alternativo da Vila da Paz.



Fonte: Peabiru, s/d.

O plano foi um instrumento de mobilização para os moradores. As atividades foram organizadas com uma agenda de atividades culturais, para estimular a participação. Os levantamentos realizados permitiram um contato mais direto com a população, maior capilaridade para informação do processo e minimização das

“barreiras de oposição entre lideranças internas”. Junto com as famílias, foi feito o reconhecimento das condições gerais do assentamento e das relações de trabalho, circulação, educação e acesso à serviços públicos que a inserção urbana lhes garantia.

No diálogo com a comunidade saíram duas hipóteses de trabalho. Em uma, considerava-se a possibilidade de remoção total. Nesse caso, os moradores afirmaram as condições para a nova moradia, que deveria ser preferencialmente no mesmo bairro. Os moradores recusaram as soluções que vinham sendo oferecidas pela prefeitura à época, o conhecido “cheque-despejo”, uma indenização irrisória, insuficiente para a aquisição de uma nova moradia, ou o bolsa-aluguel, sem previsão de um atendimento habitacional.

Ao longo da elaboração do plano, os moradores se afirmavam como “sujeito de direitos”, que “não poderiam ser simplesmente removidos sem qualquer satisfação”. Considerando essa hipótese, os moradores afirmaram que só aceitariam sair da sua moradia, para a mudança para a nova moradia. O Comitê Popular da Copa de Porto Alegre, em situação semelhante, iniciou a campanha com o bordão “chave por chave”, para expressar que não aceitariam nenhuma solução provisória. O mesmo foi adotado pela Vila da Paz. Na hora de elaboração do plano, porém, as famílias decidiram por não incluir essa alternativa, da remoção total, e afirmar o plano de manter todas as famílias no mesmo local.

Mas, ainda considerando essa hipótese, a Peabiru fez um levantamento do entorno, localizando terrenos vazios em um raio de 2,5km do terminal de metro, e identificou que a produção habitacional poderia chegar a 3.000 novas unidades, atendendo ainda o princípio da função social da propriedade de tais terrenos vazios. Destacou-se ainda que a Gleba da Cohab, onde se localizava o assentamento, abarcava também a área destinada ao Polo Tecnológico, contrariando o estatuto do órgão, que estabelece que as terras de sua propriedade deveriam ser prioritariamente destinadas à habitação de baixa renda (SANTO AMORE et al, 2016).

**Figura 24:** Mapeamento do Plano Alternativo da Vila da Paz identificando terrenos no entorno da comunidade possíveis para a produção de Habitação de Interesse Social.



Fonte: Santo Amore et al, 2016.

O plano proposto, acordado com as famílias, reconhece condicionantes legais e projeto previsto de alargamento do sistema viário, que afetariam a comunidade. Os levantamentos indicam ainda famílias morando em condições precárias, computando um total de 155 famílias que seriam transferidas para novas moradias, na mesma quadra. Outras 145 se mantêm no mesmo local, com a urbanização. O projeto final, com a produção de novas moradias na quadra, chega a uma estimativa de 340 unidades habitacionais, atendendo com folga os reassentamentos, e prevê uma integração da urbanização com o projeto do parque linear, e com o bairro, através de uma nova conexão viária. Para os autores, o método de elaboração do plano alternativo poderia ser replicado em outras situações semelhantes:

Trata-se de um procedimento muitíssimo simples, baseado na consulta à população; no compartilhamento da informação de que os moradores devem ter garantidos seus direitos à moradia, à cidade e à regularização fundiária; em levantamentos da realidade local (socioeconômico, atividades econômicas, acesso à equipamentos), incluindo os terrenos e imóveis vazios ou subutilizados no entorno imediato (SANTO AMORE et al, 2016, p. 227-228).

Em linhas gerais, o plano prevê a urbanização com atendimento habitacional, sem submeter as famílias à situações provisórias, e com integração ao bairro. Demonstra que é possível garantir a participação da população nos destinos do bairro e da cidade, com informações e formações necessárias para que possam “disputar e decidir em condições mínimas de igualdade”, prevendo condições

concretas de melhoria contínua de vida para as famílias e incluindo-as nos benefícios do desenvolvimento urbano.

Como resultados, para os autores, o plano se insere, como um elemento a mais, na trajetória de resistência dos moradores. Contribuiu para a mobilização dos moradores da Vila da Paz, fazendo emergir novas lideranças.

Com relação à remoção, o plano permitiu a abertura de uma negociação com a Secretaria Municipal de Habitação, em outubro de 2013. Nas reuniões, representantes da secretaria afirmaram que não haveria remoção sem a garantia de moradia definitiva. Referindo-se às famílias situadas na “área de risco”, afirmaram que seria buscada uma solução de moradia situada em no máximo 2km do local atual. Foram definidas obras emergenciais de infraestrutura para garantir condições mínimas de habitabilidade, a serem realizadas no assentamento, mas, depois disso as famílias não obtiveram mais retorno. Os autores afirmam que “o futuro das famílias depende de uma mobilização permanente, das lideranças e de todos que lutam por uma cidade mais justa” (SANTO AMORE et al, 2016, p. 231).

Em um contexto de dezenas de despejos ocorridos na cidade, como mostra o Observatório de Remoções de São Paulo<sup>193</sup>, a organização política em defesa da Vila da Paz, associada à proposta do Plano Alternativo, ajudou a dar visibilidade ao caso, a criar um espaço de negociação com o Poder Público e a interromper o processo de remoção em curso. No contexto do conflito específico relacionado ao projeto de desenvolvimento ligado às obras da Copa, a Vila da Paz resistiu. Mas, como apontam os autores, a ameaça persistiu e o Plano Alternativo não se concretizou.

## **5.2 Repensar a cidade a partir das resistências e lutas organizadas**

Os casos aqui narrados poderiam ser contados de outras diferentes formas, pelos moradores que vivenciaram essas situações e pelos os apoiadores que participaram dos conflitos políticos que, com diferentes orientações políticas, dariam ênfase a outros aspectos. As narrativas aqui dão destaque a elementos que trazemos para o debate, para reflexão de como a organização popular contesta e dialoga com o planejamento da cidade, e como se apropria, modifica e recria

---

<sup>193</sup> <https://www.observatorioderemoco.es.fau.usp.br>

instrumentos técnicos na sua resistência e nas lutas que estabelece. Como se apropria, enfim, desse recurso, para a ação política. Destacamos aqui, para debate, alguns aspectos da luta popular pelos direitos à moradia e à cidade, e como os instrumentos de planejamento são acionados nesse processo.

### 5.2.1 Imposição da informalidade e da remoção: desqualificação, estigmatização e criminalização

Os casos reunidos aqui tem em comum a organização coletiva para a resistência contra a remoção. Em um contexto em que se veem ameaçadas de perder suas casas, por ameaças externas, famílias buscam meios de se organizar e articular apoios em torno da defesa de sua moradia e sua comunidade. Nesse processo, elaboram um discurso que confere unidade e legitimidade à sua resistência, uma narrativa que conforma uma histórica coletiva e um discurso de direitos, para se contrapor a um projeto que se apresenta sob o argumento de “interesse público”, sustentado por um discurso técnico.

Na maioria dos casos de remoção<sup>194</sup>, as ameaças chegam inicialmente por boatos, ou informações parciais, sem seguir procedimentos legais<sup>195</sup>. São informações dadas por funcionários públicos, ou mesmo “terceirizados”, que atuam na ponta e afirmam estar cumprindo apenas uma tarefa específica – como realizar um levantamento ou cadastro das famílias – sem dispor de mais informações. Há casos em que quem primeiro traz a informação da remoção é uma empresa privada, contratada para realizar uma obra pública, ou ainda sem nenhum vínculo (aparente) com o Estado, como a incorporadora de um empreendimento imobiliário vizinho, com interesses na remoção.

O Estado tem tido um papel ativo em processos de destituição de direitos, recorrente nas remoções. Se já faz parte do senso comum um ideário de que a ocupação popular é ilegal, realizada por invasores e associada à presença da criminalidade, o Estado se utiliza desse discurso para dispor de seus territórios.

---

<sup>194</sup> Neste momento deixamos de lado o caso da Ocupação Dandara.

<sup>195</sup> Nos referimos aqui não apenas aos casos relatados nesta tese, mas também aos inúmeros casos apresentados nos Dossiês de Violações de Direitos Humanos, elaborados pelos Comitês Populares da Copa e Olimpíadas no Brasil (ANCOP, 2012 e 2014; COMITÊ POPULAR RIO, 2012, 2013, 2014, 2015).

A desinformação e a falta de acesso pleno às instituições públicas fazem parte do processo que impõe às famílias uma negociação desigual. São procedimentos de intimidação e ameaça psicológica, que podem chegar à violência aberta, no contexto dos quais lhes são feitas ofertas e ameaças, simultaneamente. Nos casos relatados, as primeiras ofertas são de valores baixíssimos, com os quais não é possível adquirir outra moradia, nem mesmo em condições mais precárias. As ofertas vem junto com ameaças às famílias de que, se não aceitarem os termos propostos, serão removidos da mesma forma, em piores condições. Muitas aceitam, por não acreditar que terão meios de exigir algo mais, assumindo a condição imposta de “invasora”.

Trata-se de um processo de estigmatização das famílias associado à desqualificação de seu espaço urbano, considerado informal (pela posse da terra não formalizada e/ou pelo não cumprimento de normas formais no loteamento ou nas construções), e/ou precário (muitas vezes como resultado da própria ausência de infraestrutura e serviços públicos), sustentando o não reconhecimento dos direitos.

Em oposição à condição de informalidade imposta, apresenta-se o novo projeto para o local ressaltando seu caráter formal e como parte de um projeto maior de desenvolvimento urbano. Ressaltam-se seus benefícios: a urbanização e infraestrutura (que foram sucessivamente negados à ocupação anterior), a melhoria ambiental, os ganhos econômicos (incluindo os ganhos privados pela valorização imobiliária, pois é recorrente a valorização imobiliária ser apresentada como indicador de sucesso dos projetos urbanos) e mesmo a nova “imagem de cidade” a ser promovida. A solução habitacional para os “removidos”, quando existente, apresenta-se também como um benefício (geralmente sem reconhecer a moradia de que a família dispunha). Ressalta-se seu caráter formal, a propriedade privada, e, portanto, o acesso à moradia digna (a despeito da baixa qualidade construtiva, das pequenas dimensões e dos problemas urbanísticos recorrentes nos empreendimentos habitacionais públicos), em face à condição anterior, qualificada como indigna e informal.

As ocupações populares, mantidas em sua condição de informalidade pelo Estado, que detém os meios de determinação das normas urbanísticas e habitacionais e o controle urbano, se tornam territórios dos quais o Estado, aliado

aos agentes do mercado imobiliário, simplesmente dispõe quanto há interesse.

Aqui faz-se necessário fazermos um parênteses para expor melhor o que estamos entendendo por essa condição de informalidade. Diversos autores brasileiros tem demonstrado o quanto a informalidade é generalizada nas cidades brasileiras, e não uma exclusividade dos pobres urbanos. As classes médias e altas, com frequência geralmente subestimada, também, produzem suas casas e habitam espaços da cidade produzidos à revelia da lei, como são os casos dos condomínios fechados que burlam a lei federal de parcelamento e uso e ocupação do solo<sup>196</sup>. Os territórios ocupados pelos pobres urbanos, porém, são criminalizados por essa condição, e mantidos em posição subalterna, sujeitos a relações de dominação e violência.

Baseados em pesquisa realizada em cidades do terceiro mundo, Roy e AlSayyad (2004) identificam a informalidade urbana como um modo de urbanização, como transações que conectam diferentes economias e espaços. Uma forma distintiva de mercado, onde a questão do baixo custo se relaciona com a ausência de planejamento formal e de regulação. Apontam para um *continuum* complexo de relações de produção legal e ilegal nas cidades do terceiro mundo, que envolvem produções de outras classes sociais, não somente dos pobres urbanos. A partir de então propõem a investigação de sua lógica organizacional, do sistema de normas que governa o processo de transformação urbana em si, e exploram como as relações de poder e a regulação estatal se faz presente nesses espaços.

A ênfase dessa análise está na compreensão de que a produção da informalidade se dá pelo próprio Estado, e não à margem ou à revelia deste. É o Estado que produz o formal e o informal. Referindo-se a Agambem (1998), Roy aplica o conceito de estado de exceção ao controle urbano. O estado de exceção seria a situação na qual o Estado determina a suspensão da ordem, exercendo seu poder de soberania, que estaria na capacidade de construir e reconstruir categorias de legitimidade e ilegitimidade. Através de seu aparato planejador e regulador, o Estado estabelece que determinadas formas de produção da cidade são informais ou ilegais, criando essa condição, ao mesmo tempo em que se afirma como promotor da formalidade ou legalidade. Nesse sentido, a formalização ou legalização

---

<sup>196</sup> Ver Maricato, 2011; Leonelli, 2013, entre outros.



não estariam no campo da técnica e da burocracia, mas da complexa luta política que se estabelece na cidade<sup>197</sup> (ROY, 2005).

A questão da soberania do Estado no estabelecimento de fronteiras na cidade, onde determinadas áreas são declaradas informais ou ilegais, pode ser mais explorada no contexto das novas dinâmicas de produção do espaço urbano, nas novas frentes de avanço do mercado imobiliário e inseridas na lógica do planejamento estratégico e das relações público-privado que se impõem. Faz-se necessário, também, refletir sobre as implicações para as populações urbanas de se habitar um território considerado informal, das relações de poder e violência a que estão sujeitas, e os recursos de que dispõem, ou que elaboram, para enfrentar essa condição.

Nesse contexto, não caberia mais ler o informal meramente como uma ocupação consentida pelo Estado, ou como uma solução habitacional fora do mercado, mas como uma forma de se manter espaços urbanos da cidade ao mesmo tempo sob controle e disponíveis, espaços com fronteiras bem claras, territórios demarcados pela presença de populações pobres. Tais territórios são mantidos em uma relação de subordinação ao poder arbitrário do Estado, porque declarados informais e, no contexto da governança privada das cidades, subordinadas ao poder do mercado.

Esses territórios estão sujeitos à relações de controle e violência não reguladas por princípios públicos, que seriam resguardados por uma ordem de direitos não presentes nesses territórios.

Os territórios informais cumprem, então, um papel nas dinâmicas de valorização imobiliária da cidade. Na lógica de expansão do mercado imobiliário sobre áreas da cidade de menor valor, onde os ganhos com a renda da terra podem ser maximizados, esses territórios não podem ser vistos apenas como áreas relegadas, ou não priorizadas quando da definição das áreas a receber

---

<sup>197</sup> A partir daí, a autora recoloca o debate sobre as políticas públicas de urbanização de favelas e titulação da propriedade da terra e as consequências concretas de tais políticas a partir de análises empíricas. A autora questiona essa lógica, retomando o papel do Estado na própria constituição da informalidade. Um Estado que não reconhece o mercado dinâmico das transações informais nas favelas e cujo indicador de sucesso é o aumento do preço da terra, mas que não atua no problema da gentrificação consequente.

investimentos públicos<sup>198</sup>.

Quando há um deslocamento do interesse do mercado para essas áreas, a condição de informalidade imposta torna esses espaços vulneráveis. São áreas que aqueles que determinam a lógica de produção do espaço e do direcionamento dos investimentos públicos na cidade entendem que podem dispor (como aparece de forma tão explícita no diálogo do Governador do Ceará com os empresários da construção civil). As obras públicas propositalmente atingem esses espaços e não outros, pois está se removendo um fator de desvalorização fundiária e, ao mesmo tempo liberando terras para a incorporação.

No caso de Fortaleza, essa situação é explícita. Os moradores, quando se organizaram, demonstraram que, em muitos casos, houve a opção de passar uma via sobre as casas quando havia terrenos vazios em volta. A área a ser desapropriada é ofertada pelo Governador do Estado aos empreendedores convidados a integrar uma Parceria-Público-Privada (PPP). A terra ocupada pelas famílias da Vila Autódromo integra a contrapartida imobiliária da PPP do Parque Olímpico e as obras viários de acesso ao Parque Olímpico, propositalmente passam por cima da comunidade, quando havia terra de sobra no entorno. A área do Pico do Santa Marta é objeto de estudo para um restaurante de luxo, realizado por um empresário “parceiro” do Governador do Estado. A “Linha Viva” em Salvador, passa, sem nenhum constrangimento, sobre centenas de casas e da única área de lazer dos moradores do bairro. A terra pública próxima à comunidade, ocupada por uma Rodoviária, no lugar de atender às demandas sociais, seria também entregue aos empresários na PPP. Na Vila da Paz, o terreno de propriedade da Cohab-SP é destinado a um parque linear, que passa por cima de centenas de moradias – em nenhum momento, nos projetos oficiais de “desenvolvimento” da região, cogitou-se ocupar os terrenos da Companhia de Habitação com sua finalidade prevista, de produção de habitação de interesse social.

São então acionados mecanismos de sujeição das populações que ocupam esses territórios, forçadas a assumir uma condição imposta de “invasores”, impossibilitados de reivindicar status de “cidadão”. A presença do Estado não se faz

---

<sup>198</sup> Como amplamente explorado na literatura sobre o papel funcional das áreas precárias de moradia dos trabalhadores urbanos.

plena (ao menos inicialmente), para forçar uma situação de destituição de direitos pela estigmatização e desqualificação. As famílias ameaçadas, mesmo quando cientes de seus direitos, não se veem em condições de reivindicá-los.

Analisando as relações de poder que impedem o reconhecimento de ocupações Beduínas Árabes pelo Estado de Israel, Yiftachel propõe o termo “gray spaces”. Tais espaços teriam fronteiras delimitadas e poderiam passar por reconhecimentos (pela ordem formal) parciais, mas estariam sendo mantidos na condição de “nem ser integrado, nem eliminado, formando margens pseudo-permanentes das áreas urbanas”, lugares em processo contínuo de produção de relações sociais, tanto de reposição do poder do Estado, quanto da construção de novas identidades por aqueles que habitam tais territórios (YIFTACHEL, 2011).

Tais espaços se manteriam em uma condição de incerteza e instabilidade. A reposição do poder do Estado estaria em, de um lado, tolerar sua presença, e, de outro, reproduzir um discurso condenatório e criminalizante, de não respeito à ordem estabelecida, noção que é reforçada pela própria precariedade na qual são mantidos (pela qual o Estado tem responsabilidade). A proposta de *gray spaces* de Yiftachel, se desenvolve sobre novas relações coloniais nos territórios ocupados pela população nativa dos Beduínos Árabes no Estado de Israel, mas o autor propõe um diálogo com as informalidades urbanas do Sul Global, para a alimentação de uma nova teoria urbana crítica (YIFTACHEL, 2011).

Entendemos que essa noção pode se aplicar ao que estamos aqui denominando de “territórios de informalidade”, desde que reconhecidas as especificidades das relações de poder no caso brasileiro. Os Beduínos, na luta pelo reconhecimento de suas relações territoriais, reivindicam ao Estado de Israel a participação nos espaços institucionais de planejamento territorial, e um aparato legal que reconheça sua forma de ocupação do espaço, apresentado em seu Plano Estratégico (YIFTACHEL, 2013). No caso brasileiro, verificamos que não faltam leis e normas para o reconhecimento das ocupações populares<sup>199</sup>, mas há outras barreiras que impedem o acesso à moradia e à cidade para os mais pobres.

Em muitas leituras sobre os processos de remoção, se observa um falso

---

<sup>199</sup> Conforme demonstra Maricato (1996, 2001, 2011), mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade, a partir da experiência da Secretaria de Habitação do município de São Paulo.

dilema de que os direitos não são aplicados por desconhecimento, por falta de conscientização, ou de organização da população. Na maioria das situações levantadas, as famílias tem consciência de seus direitos, pois em algum momento a associação de moradores ou a liderança local foi em busca de algum grau de regularização fundiária, ou mesmo já chegou ao local alguma organização, advogado popular, ou movimento social que informou sobre o quadro legal que ampara o direito à moradia no Brasil. Nesse sentido, faz-se necessário reconhecer o papel das diversas entidades que participaram do movimento pela Reforma Urbana na difusão de sua plataforma, que realmente chega a esses espaços.

Mas se houve um avanço nos marcos institucionais no Brasil do chamado “direito à moradia” e “direito à cidade”, esses avanços não se realizaram na prática. Estudos mostram uma piora no quadro urbano no Brasil. Considerando um histórico de quase quatro décadas de políticas de urbanização de favelas e de três décadas de nova Constituição Federal, que estabelece instrumentos de regularização fundiária, são ínfimos os casos de real incorporação à cidade de espaços informais ocupados por populações pobres. A contradição entre o avanço da agenda institucional e a fragilização da conquista de fato dos direitos é demonstrada em diversos estudos sobre as cidades brasileiras (MARICATO, 2011).

As famílias tem acesso a informações sobre seus direitos, mas não às condições para exercê-los. O não reconhecimento pleno da sua condição de moradia pelo Estado, que exerceria a soberania no reconhecimento de territórios formais e não-formais, sujeita essa população a uma série de relações de poder e violência (inclusive poderes paralelos que se instauram em territórios populares)<sup>200</sup>. A estigmatização e desqualificação dos territórios e condições de moradia no qual tais populações se encontram, se torna uma forma de sujeição das famílias às arbitrariedades impostas pelas dinâmicas do mercado e também ao controle de seus territórios pelo crime organizado. As intimações e ameaças no processo de remoção surtem efeito pois fazem parte da constituição desses territórios a instauração de “poderes paralelos”, que impõem relações de opressão e violência, cotidianamente vividas.

---

<sup>200</sup> Em alguns casos inclusive aliados de grandes proprietários e de agentes do mercado imobiliário, como em casos da milícia no Rio de Janeiro.

Nas histórias das remoções aparecem de relance fatos relacionados a forma como poderes paralelos controlam territórios populares e sua organização política. Esse não foi o objeto dessa investigação, mas faz-se necessário abordar esse aspecto por seu efeito determinante. Os fatos começam a aparecer quando nos envolvemos mais na luta, desenvolvemos relações mais próximas e de confiança com os moradores. Não são ditos abertamente. A condição de informalidade da moradia leva ao estabelecimento de redes de relações para o acesso às mínimas condições de vida, as relações de troca de favores, clientelismo, que envolvem políticos, braços do Estado e o crime organizado. Essas redes atravessam as formas de organização política populares.

Telles (2015) propõe uma investigação sobre os deslocamentos e transitividades entre as fronteiras do formal e o informal, o legal e o ilegal na experiência contemporânea. A partir de estudos antropológicos sobre o comércio popular, se refere às interações entre esses campos nos circuitos urbanos de circulação de riquezas e as relações de poder que se inscrevem. A proposição de “jogos de poder e relações de força que operam em um campo de disputa no qual se combinam e alternam negociação, formas de controle, tolerância e repressão” (TELLES, 2015, p. 509), se aplica ao que queremos tratar aqui.

Para a autora, essas relações são circunscritas por leis e códigos formais, que tem efeito de poder e estruturam as relações, e são operados pelos agentes em jogo. Há uma maleabilidade na aplicação da lei, “um muito ambivalente e cambiante jogo de acordos e negociações, entre chantagem e compra de proteção em troca da não aplicação da lei”, um campo de tensão e conflito na aplicação arbitrária da lei, que envolve abusos de autoridade e atos administrativos “inexplicáveis” (TELLES, 2015, p. 513).

A presença do crime organizado não se faz apenas pelos seus “negócios” ilegais, paralelos, mas acabam por integrar essas redes de relações e jogos de poder, na medida em que impõem formas de controle sobre o território e suas populações e operam nas trocas e negociações do cotidiano da reprodução social. Nas resistências à remoção, são comuns relatos de organizações de moradores que pediram aos criminosos autorização para defender seus direitos e que negociam os limites de sua atuação. Em outros casos, lideranças relatam intimidações e ameaças contra sua atuação política. Embora não possam ser comprovados, não são poucos

os relatos sobre as relações entre grupos criminosos e políticos locais, envolvendo operações em favor dos negócios imobiliários.

Nas lutas contra as remoções do Rio de Janeiro, registramos a presença de “pessoas suspeitas” intimidando moradores, identificadas por eles como “milicianos”, em momentos como audiências públicas, reuniões entre moradores e autoridades públicas nas comunidades, em atos de protesto e mesmo reuniões internas de organização política. Há relatos também onde moradores afirmam que a intervenção de “milicianos” em negociações levaram ao aumento de valores recebidos nas indenizações pela remoção para algumas famílias. Telles (2015) se refere à uma “zona cinzenta” (embora sem se referir aos “gray spaces” do Yiftachel, podemos encontrar semelhanças), onde acontecem “práticas obscuras que oscilam entre acordos, corrupção, troca de favores, compra de proteção” (TELLES, 2015, p. 515).

Organizar a luta popular, muitas vezes significa enfrentar ameaças e intimidações, em um contexto onde pessoas são mortas e desaparecem cotidianamente. Uma liderança comunitária, durante um levantamento com objetivo de dar início à elaboração de um plano popular para a resistência à remoção, perguntou ao pesquisador em campo: “você não tem medo de morrer?”. A liderança estava buscando aliados e formas de avançar na sua luta, tendo ciência das ameaças que iria enfrentar pelos relatos de lideranças mais experientes e de situações de violência comuns na região.

Lutar por direitos, atravessando esses jogos de poder, é uma luta por um sentido de “interesse público” ideal e praticamente utópico, que pouco se concretiza nas relações reais de vida nos territórios populares informais. A busca por aliados externos se torna também uma forma de proteção. A visibilidade, na mídia, nos espaços públicos, e as relações com organizações de defesa de direitos humanos, segundo seus depoimentos, conferem a lideranças populares alguma segurança e poder para realização de suas atividades políticas. Mas não é o suficiente. Enfrentar esses violentos jogos de poder passa pela construção de sentidos próprios - no campo onde eles acontecem - e pela reunião de recursos (sociais e políticos) para o enfrentamento dessa realidade. Nos tópicos seguintes abordaremos algumas formas através das quais isso vem acontecendo nas resistências às remoções, configurando espaços de lutas populares.

### 5.2.2 Narrativas de resistência e afirmação do Bairro Popular

A história da comunidade narrada por seus moradores, a antiguidade da ocupação, a história da chegada das primeiras famílias, a relação com o lugar, o acompanhamento das transformações e o papel ativo dos moradores na conquista das melhorias fazem parte da narrativa de defesa coletiva de seu espaço urbano.

Em Fortaleza, os moradores das comunidades ameaçadas pelas obras do VLT decidiram pela elaboração de um dossiê baseado nas narrativas dos moradores mais velhos e na caracterização das comunidades pelos elementos que lhes são importantes, como forma de afirmação de sua identidade coletiva e de defesa de seus direitos. O dossiê registra a história de dez comunidades, a partir da trajetória das primeiras famílias que chegaram, quando não havia nada, “só os trilhos e o mato”. Relata como as famílias foram se organizando, “tomando consciência dos direitos que tinham, e buscando infraestrutura”. Em cada comunidade são relatadas histórias das conquistas coletivas, os mutirões para a construção de casas, de capelas, centros comunitários, e a infraestrutura e os serviços públicos que chegaram pela luta dos moradores. A afirmação dos direitos passa pela afirmação da condição de cidadania conquistada, demonstrada pelas histórias de vida, que conformam uma história compartilhada, coletiva, de construção do bairro: “o direito de podermos autodeterminar a nossa moradia e permanecermos no local de sempre, pois é aqui que construímos nossas vidas, nossos empregos, nossas escolas e criamos nossos filhos e filhas” (LEPP/UFC, 2012).

Para cada comunidade, são apresentadas no Dossiê as “vantagens e benefícios” de se morar no local, considerando o transporte público, o acesso ao trabalho, à escolas e às relações comunitárias. Dentre os relatos das violações de direitos no processo de remoção, consta a indignação de serem chamados pelo governo de “invasores”.

A partir das reuniões das comunidades, com participação de apoiadores, e da elaboração do dossiê, forma-se um movimento social (o por extenso - MLDM), que passa a estar presente em audiências públicas, em atos públicos, e a realizar denúncias contra o governo. As lideranças das comunidades denunciam, através da informação qualificada reunida, as práticas ilegais do Estado e reivindicam o respeito aos seus direitos, invertendo a condição inicial, onde eram eles colocados na

ilegalidade e ameaçados.

O movimento consegue a transferência da negociação do ambiente privado - entre funcionários públicos e a família individual abordada na sua casa - para o espaço público, onde a ordem de direitos deve prevalecer, e conseguem mudar a relação da negociação política. Alguns elementos são importantes nessa passagem: a constituição de um coletivo político; a articulação com aliados externos, que fortalecem e conferem legitimidade à sua luta; a conquista de visibilidade, através da mídia e de atos públicos. Esse conjunto de ações garantiu às comunidades unidas um poder de negociação com o Estado que levou à revisão do projeto inicial, com a redução significativa do número de famílias atingidas. Mas não garantiu o reconhecimento da condição de bairro da ocupação, mantida pelo Estado na informalidade, em sua condição subordinada e sujeita a novas ameaças.

No Horto, uma das suas principais campanhas consiste em reunir registros históricos da relação das famílias com seu local de moradia, para demonstrar a legitimidade da ocupação. O Museu do Horto “apresenta a história da comunidade do Horto Florestal e seus tradicionais habitantes”, a partir da memória social, da voz e da ação histórica de seus moradores:

O Museu do Horto tem a missão de preservar esse rico e diverso patrimônio cultural e contribuir para a resistência de seu histórico e combativo povo, cujas raízes remontam ao início da história brasileira. (Museu do Horto online<sup>201</sup>)

Os moradores realizaram uma campanha em que reúnem fotografias antigas e histórias dos primeiros moradores (alguns ainda vivos, outros dos quais os atuais moradores são herdeiros), que mostram o tempo e a consolidação da ocupação, e narrativas de como conquistaram o direito às habitações construídas no local. Nas histórias são ressaltadas as relações com o Jardim Botânico: muitos moradores foram trabalhadores do parque e obtiveram concessão para ocupar a terra e constituir sua moradia há muitos anos.

As histórias de vida que compõem uma história coletiva da ocupação e fundamentam a reivindicação do reconhecimento do bairro como um todo, são apresentadas em contraposição às ilegalidades e os interesses privados que motivam aqueles que reivindicam sua remoção. Os processos de reintegração de

---

<sup>201</sup> [http://www.museudohorto.org.br/Quem\\_Somos](http://www.museudohorto.org.br/Quem_Somos)



posse foram reabertos por uma administração do Jardim Botânico que tem como marca a abertura do parque público para eventos privados. Denúncias da ilegalidade da ocupação do Horto também partiram de associações de bairro de alto padrão, vizinhos, que estariam em condições similares de proximidade do Jardim Botânico e ocupando cotas de preservação ambiental, mas sem sofrer ameaças. Os moradores fazem a denúncia, publicamente, do uso enviesado do discurso ambiental para criminalizar e estigmatizar a comunidade de baixa renda e, em sua defesa, acionam sua história e seus direitos.

Em Arroio Pavuna, as moradoras antigas mostram imagens da sua chegada, a origem nas famílias de pescadores e barqueiros, relatam as condições precárias que tiveram que enfrentar, a conquista do reconhecimento do direito àquela terra por seu proprietário, no caso a Secretaria de Patrimônio da União. No Pico do Santa Marta, são narradas as histórias das famílias, mostrando as várias gerações nascidas e criadas ali, os conflitos e violência que enfrentaram e o direito à receber os benefícios que então começavam a chegar. Uma forma de fortalecer e dar visibilidade à sua resistência, foi a organização de “Trilhas Históricas”, onde principalmente apoiadores eram convidados a conhecer a comunidade pela narrativa dos moradores.

Saramandaia, ao narrar sua história e apresentar como a comunidade se encontra – características das famílias, organizações e projetos sociais existentes, áreas de lazer, comércio e serviços, relação com a cidade – reivindica o reconhecimento de sua condição de bairro. As condições urbanas e habitacionais são apresentadas como conquistas dos moradores que, através de vídeos, mostram o que tem de bom no seu bairro e afirmam sua existência, na campanha “Saramandaia Existe!”. Os moradores reivindicam o reconhecimento de sua condição de bairro, ao mesmo tempo em que se organizam para ocupar o espaço público para questionar um projeto de uma obra repleta de ilegalidades que os ameaça.

No caso de Belo Horizonte, movimentos sociais que vem promovendo ocupações urbanas, reivindicam o direito de famílias sem moradia de autodeterminar seu modo de habitar a cidade. Questionam as formas impostas pelos conjuntos habitacionais públicos (PMCMV), que estariam atendendo a interesses de empreiteiras e não das famílias. As limitações para sua construção são

reconhecidas – as contingências da luta política muitas vezes impedem a construção de novas formas, que reflitam a construção social coletiva que o movimento político propõe ao realizar a ocupação. Mesmo assim, demonstram avanços de uma luta pela ampliação de direitos.

Nos casos apresentados, apesar das vitórias obtidas nas lutas políticas, a negação da condição de bairro e sua manutenção na informalidade, geram uma condição de subordinação e ameaça permanente. Aos moradores cabe a resistência e a necessidade de estar sempre reafirmando e defendendo a legitimidade da sua condição urbana.

Essas comunidades afirmam que não é a condição de precariedade e a informalidade que lhes são impostas que determinam sua existência. Há uma luta pelo reconhecimento enquanto bairro popular, pelo reconhecimento das casas construídas, pelo seu modo de produzir cidade, que lhes garantiu uma condição de vida valorizada da qual não abrem mão. E, através da organização coletiva, lutam pelo direito de continuar sua história com autodeterminação.

### 5.2.3 O planejamento popular como instrumento de resistência

As comunidades organizadas para resistir à remoção em algumas situações utilizaram o recurso de elaborar contra-propostas e planos populares. Essa foi uma resposta às tentativas do Estado de impor uma solução única, que implica em sua remoção e desqualificação da sua forma de viver na cidade.

A Comissão de Moradores do Pico do Santa Marta sabia que o local onde vivem teria todas as condições de ser urbanizado, por terem acompanhado projetos anteriores de urbanização, que incluíam suas casas, e obras de contenção e drenagem realizadas no local em momentos anteriores. Ao receber a informação da remoção por risco, sabiam que haviam outras soluções, mas que não estavam sendo consideradas pois os objetivos do projeto eram outros: limpar a área para um projeto turístico-imobiliário. Ao participar de reuniões com os responsáveis pela obra, porém, não tinham voz. Os técnicos eram categóricos em afirmar que a remoção seria realizada em função de risco geológico-geotécnico e as lideranças do Pico eram caladas. Ao buscar apoio, a Comissão de Moradores buscava meios de desconstruir o argumento técnico e ter seus direitos reconhecidos.

Os moradores do Pico do Santa Marta passaram a se articular com coletivos políticos e movimentos sociais de moradia e, através do coletivo de apoio técnico, conseguiram um contra-laudo de risco. O contra-laudo se tornou um importante recurso para a comissão sustentar sua oposição à remoção e fortalecer a resistência das famílias em não aceitar acordos com o Governo. A Comissão buscava ainda um apoio para um projeto de urbanização, uma vez que o governo se recusou a analisar o contra-laudo e continuou mantendo a área fora do projeto, embora tenham diminuído as pressões para negociação forçada (em função possivelmente da desaceleração da urbanização da favela como um todo, por falta de recursos, e não da resistência). Os moradores, acompanhando a luta da Vila Autódromo<sup>202</sup>, acreditavam que com um projeto próprio, poderiam pressionar o governo a realizar as obras, ou pelo menos teriam mais meios para fazer a pressão política.

No caso de Saramandaia, o processo de elaboração do Plano de Bairro fez parte de um conjunto de ações de mobilização dos moradores contra o projeto da via expressa Linha Viva. A oposição à via expressa levou as associações de moradores do bairro a se unir, mobilizou moradores a participar de audiências públicas e a protestar contra a remoção. Gerou formas de maior envolvimento de moradores, incluindo crianças e jovens, na proposição de um projeto de futuro para seu bairro, através de mapeamento comunitário, oficinas com moradores e oficinas de vídeo. Gerou uma campanha que envolveu não só moradores, mas pessoas influentes na cidade e no país, e divulgou a situação de Saramandaia pelo Brasil. A proposta de planejamento de bairro foi apresentada na Bienal de Arquitetura de São Paulo de 2013. A defesa do bairro ganhou novas dimensões. O Plano de Bairro em si, seu conteúdo, nesse caso, não teve muita divulgação. Mas o processo de sua elaboração, a mobilização que se deu em torno dele, abriu um horizonte de construção democrática, que estava sendo negada.

O que começou com um projeto de governo, apresentado como necessário à cidade pelo Estado, aliado à grupos empresariais, contra pessoas que fatalmente seriam impactadas tendo em vista um “bem maior”, se tornara um conflito político aberto, na dimensão do debate público. Os moradores de Saramandaia apresentam

---

<sup>202</sup> Durante os momentos de maior pressão sobre os moradores do Pico do Santa Marta, entre 2011 e 2013, a Vila Autódromo estava resistindo e o Plano Popular estava sendo um instrumento importante para tal.

publicamente, apoiados por uma rede de ONGs e universidade, as irregularidades da ação pública, reforçam a defesa de seus direitos e mostraram que haviam alternativas. Conquistam uma força política que os permitiu confrontar o “poder público” e seus aliados, na esfera pública, onde leis e normas que asseguram seus direitos tem que ser considerados.

No caso de Dandara, a elaboração do Plano Diretor da ocupação teve vários propósitos. O movimento social planejava a ocupação organizada da gleba, pois sua finalidade seria conquistar aquela terra para a moradia das famílias. A ocupação inicial já deveria respeitar um desenho urbano para a construção das unidades habitacionais, e sua permanência seria disputada na luta política. A ocupação organizada da gleba, seguindo um plano elaborado com critérios técnicos e respeitando condicionantes ambientais e legais, foi um elemento para a negociação da posse da área, inicialmente limitada por forças policiais a um espaço restrito, no contexto de uma disputa judicial. A tomada da gleba se deu seguindo o Plano Diretor elaborado, amparada pela defesa jurídica popular e por manifestações públicas de reivindicação do direito à moradia das famílias.

Uma terceira finalidade do Plano Diretor de Dandara foi a de definir coletivamente um projeto urbano que expressasse a construção coletiva do movimento e a vontade popular. Nesse momento, emergiram divergências entre militantes dos movimentos sociais que compunham as organizações políticas que apoiaram a ocupação, e as famílias ocupantes. Os militantes defendiam formas de gestão comunitária da terra, com lotes coletivos e destinação de grandes áreas para usos comuns, enquanto a maior parte das famílias, tendo como referência o modelo dominante de loteamento popular na cidade, desejava o máximo de aproveitamento do terreno para lotes privados unifamiliares. A urgência na definição do desenho (no contexto da ameaça de remoção e necessidade de consolidação da posse da gleba) levou à elaboração de um projeto “conciliatório”, atendendo ao desejo das famílias dos lotes individuais e reservando algumas áreas para usos comunitários.

Os defensores da ocupação Dandara a definem como um “território popular insurgente” que “respeita práticas culturais e singularidades dos pobres urbanos”, segundo Mayer e Lourenço (2016). Dandara defende o modo popular de viver e ocupar a cidade, com autonomia para determinar suas condições. Nesse sentido se aproximaria da noção de Holston (1996), de cidadania insurgente, ou novas

identidades e práticas que impõem novas condições de pertencimento à sociedade.

Mas, para Holston (1996), cidadania insurgente incluiria identidades e práticas de cidadania que produzem novos sentidos, novas formas de produção e apropriação da cidade, de fora do Estado e do seu poder de ordenamento formal. A proposição de Holston é ampla e poderia ser aplicada aos diversos assentamentos informais do Brasil (e da maioria dos países do Sul Global), onde a presença do Estado não é determinante na produção da cidade. Um olhar mais apurado, etnográfico (como propõe o autor) revela fragilidades dessa definição, que não considera condicionantes econômicos e as formas de poder presentes em tais ocupações, que limitariam seu entendimento enquanto uma nova noção de cidadania.

O caso de Dandara porém, se diferencia dos assentamentos informais que dominam a paisagem das cidades brasileiras, pela organização política que se estabeleceu e se mantém, e pela forma como suas lideranças e militantes atuam para criar uma noção de “comum”. Há uma construção no sentido de criação de espaços comuns que visam fortalecer a organização, “experimentar novos modos de vida e convivência no espaço”, que os autores afirmam como uma forma de “poder constituinte”. As limitações são apontadas pelos autores: a ocupação do território “não é ideal, pura, pois também reproduz práticas sociais, políticas e urbanísticas próprias de uma ordem social ainda subjugada à propriedade privada, à competição, ao individualismo, às opressões, ao medo e ao egoísmo” (MAYER e LOURENÇO, 2016, p. 336). Depois de consolidada a ocupação e relativamente estabilizadas as ameaças de remoção, houve uma pressão para o loteamento de partes da gleba que haviam sido mantidas vazias por questões ambientais. Essas novas ocupações aconteceram fora do controle do movimento social organizado, que apresenta limitações na realização do controle urbano, que caberia ao Estado. Não tendo sua ocupação plenamente reconhecida, Dandara enfrenta pressões sociais comuns à ocupações informais, por adensamento e privatização de espaços coletivos.

Essa realidade não invalida o espaço político criado pela população organizada da ocupação. Dandara, com o conjunto de ocupações que vem sendo

realizadas na cidade de Belo Horizonte pelo movimento social organizado<sup>203</sup>, representa um espaço de contestação e enfrentamento do Estado-capital, um contrapoder baseado na resistência, na insurgência e no “poder constituinte” (como afirmam Mayer e Lourenço (2016)). Insurgência não no sentido colocado por James Holston, mas de exercício da política, como a “experimentação de novos modos de vida e exercício democrático na metrópole” (Mayer e Lourenço, 2016), como forma de construção de uma nova sociabilidade urbana.

O Plano Popular da Vila Autódromo teve como objetivo inicial ser um instrumento de ação política para a reversão do processo de remoção da comunidade em curso. Quando o processo se iniciou, as lideranças da comunidade já contabilizavam sete argumentos diferentes utilizados pela prefeitura para tentar remover a comunidade. Diante de cada argumento a comunidade se organizava para contestá-lo, seja juridicamente, com apoio do NUTH/Defensoria Pública do Estado, seja através de manifestações políticas, protestos e denúncias. O plano foi uma resposta à provocação do prefeito do Rio de Janeiro, que em reunião com os moradores em março de 2010 afirmara que se os moradores apresentassem uma alternativa, ele estaria disposto a considerar. A provocação tinha como objetivo desqualificar a ação dos moradores, de oposição aos projetos que a prefeitura vinha apresentando, acusando-os de serem “negativos”, em oposição ao projeto de desenvolvimento da cidade, e de estarem sendo “manipulados” por interesses político-partidários contrários a ele.

A elaboração do plano, mais do que uma forma de contestação do projeto da prefeitura, se apresentava como uma forma diferente de se produzir a cidade, democrática e que respeitava a diversidade social, envolvendo a população nas decisões sobre seu território, reconhecendo seus valores.

O plano integrou uma estratégia de comunicação, que teve como objetivo questionar todas as remoções em curso na cidade. A Vila Autódromo e seu Plano Popular se tornam emblemáticos da campanha “Rio Sem Remoções”, iniciada pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas em 2012, no momento de lançamento do Plano Popular e da sua divulgação em campanha internacional de defesa da

---

<sup>203</sup> As ocupações de Izidora, que também conta com a participação dos movimentos organizados presentes em Dandara, são outro exemplo. (ver a campanha “Resiste Izidora” nas redes sociais: <https://www.facebook.com/resisteizidora/>)

comunidade iniciada durante a Cúpula dos Povos, encontro promovido por movimentos sociais reunidos no Rio de Janeiro durante a realização da Conferência da ONU Rio+20. A Vila Autódromo seria um exemplo para outras comunidades igualmente ameaçadas, mostrando que seria possível considerar alternativas de realização de obras públicas sem implicar em remoções.

O plano, para a Associação de Moradores e Pescadores da Vila Autódromo, foi um instrumento de negociação política. Ao ser finalizado, foi apresentado ao prefeito em resposta à sua provocação, e cobrava então a urbanização da comunidade, em harmonia com a construção das instalações do Parque Olímpico. O prefeito recebeu o plano, em agosto de 2012, e ignorou-o. Quatro meses depois lançou na comunidade o empreendimento do PMCMV Parque Carioca, onde as famílias removidas devem ser reassentadas. A comunidade e seus apoiadores reforçaram a defesa do plano com a constituição de um grupo acadêmico-profissional, socialmente reconhecido (GTAPM, 2013) com objetivo de comparação dos dois projetos – da prefeitura e do plano popular –, e ao mesmo tempo enviou o plano para concorrer a um prêmio internacional de urbanismo. Nos dois casos, houve um reconhecimento acadêmico, profissional e técnico das qualidades do plano popular. Essas conquistas foram utilizadas na campanha midiática, para pressionar o prefeito a interromper seus planos de remoção.

O plano popular conquistou espaço na mídia, principalmente internacional, no contexto do aumento da visibilidade da cidade por conta dos Jogos Olímpicos. A ação de apoiadores na mobilização da mídia, principalmente do Comitê Popular Rio na comunicação (lançando releases, avisos de pauta, e organizando debates e coletivas de imprensa), teve resultados importantes, como a divulgação em agências de notícia e jornais de grande repercussão internacional. O conflito ganhou, através da mídia, uma dimensão pública, que forçou a prefeitura do Rio de Janeiro a reconhecer o plano popular e a confrontá-lo. Forçada a dar respostas, a prefeitura utilizou seus recursos políticos e acesso à mídia para tentar desqualificar o plano tecnicamente, e associá-lo à oposição político-partidária ao seu governo. Os reconhecimentos técnico-profissional-acadêmico do plano, contudo, limitaram essa estratégia da prefeitura.

A pressão política sobre a prefeitura aumentou no contexto das manifestações de 2013, e abriu-se um processo de negociação. A negociação se

deu, como já se esperava (tanto lideranças da comunidade, quanto apoiadores), de forma extremamente desigual, com a prefeitura mobilizando recursos para desqualificar o plano e forçar seu projeto, que continuava prevendo a remoção de toda a comunidade. A Vila Autódromo optou por negociar com a prefeitura, entendendo que essa seria a esfera pública onde deveria acontecer a negociação política que poderia levar à interrupção do processo de remoção e onde poderia ser realizado um acordo para a urbanização da comunidade. Foram reconhecidas as adversidades do contexto, mas também havia uma esperança considerando o espaço político conquistado pela comunidade.

As análises sobre o que aconteceu na Vila Autódromo são diversas, opostas e mesmo contraditórias, entre seus moradores, entre as lideranças e entre seus apoiadores. Enquanto alguns registram algumas conquistas, são muitas as leituras das derrotas sofridas. Mas, sem dúvida, o plano popular teve um peso importante, na abertura de espaços públicos, na ampliação do alcance social do conflito político, na viabilização de espaços de negociação com agentes poderosos que, até então, se mostravam impermeáveis às demandas populares, levando a uma mudança nos planos da prefeitura e seus aliados em relação ao espaço em disputa.

O plano popular teve também um importante aspecto simbólico nas lutas populares. O plano foi inspiração para a elaboração de planos alternativos para outras comunidades, como o Plano Alternativo da Vila da Paz. No Rio de Janeiro, um coletivo popular foi organizado na região das Vargens<sup>204</sup> quando a prefeitura anunciou um Projeto de Estruturação Urbana (PEU) associado a uma Operação Urbana Consorciada (OUC), que altera os parâmetros urbanísticos da região. O projeto prevê uma série de obras públicas e serviços urbanos, a serem realizados através de uma Parceria Público-Privada, que ameaça de remoção mais de 40 comunidades da região. O coletivo político formado autodenominou-se Articulação Plano Popular das Vargens, inspirado na resistência da Vila Autódromo através de seu Plano Popular. O objetivo do grupo era de reunir moradores, apoiadores, ONGs, e organizações locais para contestar o PEU/OUC e, ao mesmo tempo, elaborar sua proposta para o território. Não apenas as moradias populares estavam em risco, mas também as características urbano e ambientais da região, o que ainda se

---

<sup>204</sup> Zona oeste do Rio de Janeiro.



observam ocupações tradicionais (incluindo quilombolas e agricultores tradicionais) e se defendem propostas de outras relações entre urbano e natureza baseadas em princípios da agroecologia).

O plano popular, na luta política, ultrapassa seu sentido inicial, adquirindo outras dimensões, inclusive para além da escala local. No próximo capítulo seguimos com a discussão, entrando na esfera específica dos “planejamentos alternativos”.

## 6 PLANEJAMENTOS ALTERNATIVOS CONTEMPORÂNEOS

Este capítulo retorna para as teorizações sobre os tipos de planejamento alternativos, apresentando abordagens contemporâneas e reflexões a partir dos casos. As novas teorizações e conceitos propostos decorrem de estudos de caso e análises de profissionais e acadêmicos comprometidos com a prática.

A primeira parte apresenta o debate acadêmico em torno do *planejamento radical* e seus desdobramentos – *insurgente* e *transformador* – produzido majoritariamente nos países do norte global, embora alguns deles se refiram a casos do Sul Global. O planejamento progressista é apresentado separadamente, como um caso em que a teorização é acompanhada de um conteúdo programático, considerado por seu autor principal como necessário para situar o planejamento em um campo político. Essas referências têm como objetivo promover o diálogo com um campo mais amplo do planejamento para a transformação social, no qual entende-se que os casos em questão no Brasil também se inserem.

A segunda parte volta-se para questões colocadas pelas práticas de planejamento alternativo no Brasil a partir de duas abordagens: a ação militante de assessorias técnicas a movimentos sociais, que colocam a questão da autogestão no centro de sua prática (com grandes semelhanças com a proposta de Planejamento Transformador), e a proposta de planejamento militante.

Por fim, são apresentadas considerações sobre convergências entre as proposições apresentadas e questões para o debate. As referências consolidadas por uma tradição de pesquisa acadêmica externa é posta em diálogo com proposições teóricas brasileiras, igualmente engajadas na prática, apontando aspectos comuns, pontos divergentes e questões que ficam em aberto.

### 6.1 Planejamentos Radical, Insurgente e Transformador

O planejamento radical se apresenta como uma concepção teórica mais ampla, que abarcaria variadas possibilidades de planejamento enquanto prática para a transformação social. A definição de Friedmann (1987) para o planejamento radical tem sido reconhecida por diversos autores desse campo como uma proposição geral, a partir da qual seria possível avançar. Novos tipos de planejamento, como o insurgente e transformador, que serão abordados a seguir,

seriam formas de planejamento radical, assim como o progressista, discutido no tópico seguinte.

A proposta geral de Friedmann (1987) vê o planejamento radical como a mediação (entre teoria e prática) para a transformação social. Como um tipo particular do *community planning*, ou *planejamento local*, seria uma prática política contestatória, na qual o planejador atua junto a um grupo organizado que propõe práticas emancipatórias em direção a um futuro alternativo. Tal planejamento implica em uma ruptura epistemológica, uma vez que o conhecimento técnico deixa de ser o guia para a ação social<sup>205</sup>, sendo o centro da prática deslocado do planejador para a mobilização social, na qual e a partir da qual a prática contestatória, a visão empírica e múltiplas linguagens se aliam ao conhecimento técnico (FRIEDMANN, 1987).

Avançando na ideia de ruptura epistemológica, Sandercock (1998, 1999) alarga o conceito de planejamento radical para práticas que não estariam mais limitadas ao domínio profissional e prático do campo da *construção de cidade (city building)*, mas no campo mais amplo do que a autora denomina *construção comunitária (community-building)*. De modo convergente, Miraftab (2009) entende que esse tipo de planejamento não se define por um ator específico (planejador), mas sim por um conjunto de práticas contestatórias, enraizadas na base, que criam seus próprios termos de engajamento.

Sandercock (1998) proclama a falência do planejamento dominante, baseado no paradigma modernista, como possibilidade para o equilíbrio da sociedade e para o interesse público. A autora denuncia esse planejamento, institucionalizado pelo Estado, baseado em políticas de controle do uso da terra e em instrumento de política urbana, como forma de transferência de renda para os mais ricos, desconhecendo as necessidades de grande parte da sociedade, identificada como mais vulnerável.

Miraftab (2009; 2016) vai além na crítica, revelando como práticas de planejamento participativo e políticas de inclusão, incorporados pelo capitalismo neoliberal estariam se generalizando como formas de despolitização de lutas

---

<sup>205</sup> Friedmann define planejamento como guia societário para a ação social, tendo como referência as práticas de planejamento do Estado. Ver Friedmann, 1987.

comunitárias e de ampliação do controle da sociedade pelo Estado<sup>206</sup>. A autora defende a necessidade de se identificar as formas opressoras, relacionadas à privação econômica e ausência de direitos, mascaradas pela noção de democracia liberal. Miraftab (2009) denuncia a falácia desse projeto político que afirma direitos e uma inclusão normativa, mas nega sua realização substantiva.

O planejamento radical questiona também o mito da prerrogativa de profissionais agindo isoladamente, como que desde “fora da sociedade”, que incluiriam à condição de cidadãos os desfavorecidos, seja pela ação comunicativa, seja através de ações redistributivas. Seriam os casos das propostas dos planejamentos advocatício, igualitário, participativo e comunicativo (MIRAFTAB, 2009).

A insurgência seria uma característica desse planejamento, nascido de baixo, tendo como base os grupos mais vulneráveis, econômica e politicamente desfavorecidos, discriminados e oprimidos, com vistas a alcançar a justiça social, entendida de forma ampliada, para além da dimensão econômica - incluindo o social, ambiental e cultural (SANDERCOCK, 1998). Tanto Sandercock (1998) quanto Miraftab (2009) derivam suas proposições da noção de cidadania insurgente de Holston (1996), como práticas de comunidades marginalizadas, que não se reconhecem na cidadania formal e produzem novas identidades e formas de apropriação da cidade a partir de suas práticas.

Para Sandercock (1998), a contestação ao poder seria uma característica do planejamento radical, mas esta poderia se dar tanto através do confronto direto, quanto através de ações nos interstícios do poder planejador. A autora trabalha com as noções de empoderamento e “*epistemologia da multiplicidade*” e as experiências que apresenta trazem à tona comunidades culturalmente diversas, utilizando múltiplas linguagens. São registros de histórias de vida de pessoas, de organizações e movimentos, e práticas de planejamento “*radical, democrático, culturalmente pluralista*”, contendo “*milhares de pequenos empoderamentos*” (“*a thousand tiny empowerments*”). São planejamentos feminista, indígena, dos negros, latinos, LGBT, e outras diversas experiências que confrontam exclusões sistemáticas de grupos

---

<sup>206</sup> As práticas de “boa governança”, propagadas pelas agências multilaterais, cumpririam também esse papel.

oprimidos, seja no exercício do poder político, seja nas próprias representações e linguagens, igualmente instrumentos de dominação. Os espaços criados por tais práticas estariam abrindo caminho para a transformação social e para o alargamento do sentido de justiça social (SANDERCOCK, 1998; 1999). Nesse sentido, MirafTAB (2009) afirma que a ruptura do planejamento insurgente em relação aos planejamentos dominantes, seria não apenas epistemológica, mas também ontológica, por afirmar uma outra “justiça baseada no reconhecimento da diferença e sua política”, baseada na autodeterminação.

Sobre a prática do planejador profissional, Sandercock (1999) observa que o campo do conhecimento é diverso, assim como as ferramentas a serem acionadas. A autora se refere também à possibilidade de se ocupar espaços institucionais quando forças progressistas estão no poder, para gerar mudanças nas políticas públicas por aqueles que foram excluídos, oprimidos e vitimizados. Nesses casos, pode ser necessário dispor de ferramentas do planejamento racional compreensivo e da ação comunicativa, como forma de intervenção no espaço institucional, visando sua democratização e o papel do planejador profissional como mediador se faz presente. Intervir nos planos e políticas do Estado para a autora se faz necessário, por sua condição estruturante da forma como a terra e os recursos públicos são alocados.

Não havendo esse espaço político, a ação planejadora aconteceria em grupos e bairros mobilizados. O papel do profissional seria então de colocar à disposição seus recursos técnicos, com o cuidado de não impor seus valores ao grupo organizado, que deve determinar os meios e os fins da ação. Os planejadores são vistos como ativistas, mobilizadores, parte de movimentos sociais, construindo novas formas de ação em direção à transformação social (SANDERCOCK, 1999).

Essa prática de planejamento, contestatória, insurgente, envolve uma ampla gama de recursos, conhecimento de processos institucionais e legislativos, técnico, financeiro, ecológico, e outras vezes recursos interpessoais e interculturais, em entender as dinâmicas do grupo (SANDERCOCK, 1999; s./p.<sup>207</sup>).

A partir da experiência de resistência dos beduínos às ameaças de perda de território e, conseqüentemente, de suas práticas culturais e valores tradicionais, Avinoam Meir (2005) define o planejamento insurgente como prática de

---

<sup>207</sup> Artigo online sem referência de paginação.

planejamento contestatório, de iniciativa de populações locais privada de recursos ou espoliada de recursos que dispunha no passado. Desafia o planejamento tradicional do Estado, que reflete a estrutura de relações de poder político no Estado, ao romper com a condição política de inferioridade de populações marginais. Tem como objetivo desafiar o equilíbrio de poder na produção do espaço e na distribuição dos recursos, nivelando suas relações com o Estado (MEIR, 2005).

Meir (2005) faz referência à definição de Sandercock (1999, apud MEIR, 2005) de planejamento insurgente, considerando a necessidade de uma leitura histórica, cultural e identitária da realidade contemporânea. Define esse planejamento como uma prática que inclui resistência, resiliência e reconstrução. *Resistência* por não reconhecer os planos existentes e reivindicar o direito a seu próprio plano; *resiliência* pois, ao realizar a luta pela reivindicação de direitos civis, determinados em lei, e ao acionar instrumentos legais (legitimados pelo Estado e na sociedade) como veículo para seu reconhecimento, estariam rompendo com seu passado e suas tradições, baseadas na informalidade (pela visão do Estado); e *reconstrução* de seu discurso, ao levar para o processo de planejamento sua narrativa cultural local e colocá-la a seu serviço (MEIR, 2005).

No caso estudado pelo autor, planejamento aparece como instrumento de afirmação de uma identidade social, geográfica e histórica, que, ao mesmo tempo, interpela o Estado e os espaços de poder através de seus recursos técnicos (os beduídos optaram por elaborar um Plano Estratégico adotando termos reconhecidos pelo Estado) e afirma a necessidade de reconhecimento de outras dinâmicas sociais e espaciais (assentamentos beduínos semi-nômades) e seus valores simbólicos (MEIR, 2005).

Enquanto Sandercock (1998; 1999) situa a possibilidade do planejamento insurgente nas múltiplas práticas que afirmam diversidades, linguagens e distintas concepções de mundo, Miraftab (2009; 2016) enfatiza a relação com movimentos anticoloniais, anticapitalistas e contra-hegemônicos. A autora propõe também um alargamento da concepção de planejamento, incluindo ações que não envolvem planejadores: ações coletivas libertadoras, práticas oposicionistas de base, que inovam e criam seus próprios termos de engajamento, isto é, formas de expressão autodeterminadas:

O planejamento insurgente avança essa tradição ao abrir a teorização do

planejamento a outras formas de ação, para incluir não apenas formas selecionadas de ação dos cidadãos e de suas organizações sancionadas pelos grupos dominantes, as quais designo de espaço de ação convidados; mas também as insurreições e insurgências que o Estado e as corporações sistematicamente buscam colocar no ostracismo e criminalizar - que designo de espaços de ação inventados (MIRAFTAB, 2016, p. 367).

O planejamento insurgente é conceituado por Miraftab (2009) como prática de planejamento radical que responde a formas específicas de dominação, através da inclusão, características do capitalismo neoliberal. O planejamento insurgente recolocaria os desafios do planejamento radical no contexto do capitalismo neoliberal global, como práticas contra-hegemônicas. Seriam práticas contra-hegemônicas, transgressivas e imaginativas, associadas à lutas por cidadania, que se manifestam no sul global, ou em comunidades marginalizadas no “estômago da besta”, nos países centrais:

São contra-hegemônicas na medida em que desestabilizam a ordem normalizada das coisas; transgridem tempo e espaço ao posicionar a memória histórica e a consciência transnacional no coração de suas práticas. São imaginativas ao promover a concepção de um mundo diferente existindo, como Walter Rodney diz, possível e necessário (Miraftab, 1999, p.33).

A ações contra-hegemônicas se realizariam no tempo, lugar e ação: transgridem falsas dicotomias entre espaços convidados e inventados do ativismo; transgridem fronteiras nacionais ao construir solidariedades transnacionais e movem-se além dos laços do tempo através de uma consciência historicizada (uma visão crítica e uma compreensão histórica das forças estruturais que marginalizam e oprimem as pessoas). Seriam contra-hegemônicas ao expor contradições do capitalismo e contestar sistemas de opressão, desestabilizando relações normalizadas de dominação (MIRAFTAB, 1999).

A ação anticapitalista, para Miraftab, exigiria imaginação e força criativa. A flexibilidade e a natureza inovadora do capitalismo buscam incorporar o que quer que possa constituir uma ameaça, fazendo com que alternativas de hoje se tornem “tendência dominante e despolitizada pela repressão e cooptação amanhã”, minada sua força transformadora. Os movimentos radicais necessitam, então, “reinventar constantemente seus espaços de ação através de ‘práticas de ruptura e criação’” (MIRAFTAB, 2009).

O sentido da ação é dado pela imaginação de um futuro alternativo, atrelado a um ideal de justiça e à evocação de um urbanismo humano. O planejar se refere à

capacidade de reinventar o futuro, de abertura para um horizonte de possibilidades. O terreno chave na luta política seria o da imaginação para descolonizar o futuro, entendido como um “território político” a ser “ocupado”, um “sítio de forte contestação”. O capitalismo neoliberal afirma a persistência e perpetuação do presente, aniquila alternativas e a possibilidade de um futuro distinto. Faz-se necessário, então, liberar assunções hegemônicas e descolonizar a imaginação do planejamento (MIRAFTAB, 2009, p. 373-374).

Com relação ao projeto urbano, as imaginações teriam sido sequestradas por experiências de planejamento euro-americanas convencionais dominantes, apresentadas como o “*planejamento adequado*”. O planejamento em geral teria se rendido a essa linguagem, sob o custo de não ser ouvido. Outras práticas e linguagens seriam depreciadas e estigmatizadas em relação a esse modelo (MIRAFTAB, 2009, p. 367).

Novas práticas de planejamento devem então recuperar a capacidade imaginativa e criar um novo léxico, um novo repertório de práticas. O planejamento insurgente se refere, então, a um futuro mais justo e a um urbanismo humano e não apresenta projetos urbanísticos:

Embora esses movimentos não ofereçam, de forma alguma, um plano urbanístico, suas práticas são fundamentais para obstruir a besta da ganância urbana. Essas práticas podem ou não permanecer válidas para outra luta, outro tempo e lugar, mas necessitamos inventar novas formas de ação, compartilhá-las, criar um repertório, um idioma de planejamento (para usar os termos de Ananya Roy) para empurrar os limites da imaginação e evocar um futuro alternativo que seja pela justiça espacial (MIRAFTAB, 2009, p. 373).

O planejamento insurgente não tem projetos urbanísticos; além de sua estrutura normativa, ele não pode ter um plano urbanístico, um projeto físico, à medida que isso poderia jogar por terra a essência das práticas imaginativas e relacionais que necessita. O planejamento insurgente é específico do contexto e responde ao conjunto de atores e relações que encontra em um dado contexto disputado (MIRAFTAB, 2009, p. 375).

Sobre a relação com o Estado, considerando casos analisados, Miraftab (2009) reconhece a necessidade dos movimentos de transitar entre o que ela denomina de espaços “convidados” (“invited spaces”), espaços institucionais de participação cidadã, sancionados por autoridades, legitimados pelo governo ou doadores, e os espaços “inventados” (“invented spaces”), espaços de ação coletiva que confrontam diretamente autoridades e desafiam o *status quo*. O espaços inventados seriam múltiplos e dinâmicos, espaços de contestação política, onde se



criam e fortalecem movimentos contra-hegemônicos (MIRAFTAB, 2009).

Referindo-se a experiências que acompanhou na África do Sul, Miraftab nota que organizações populares podem participar e levar aos espaços convidados suas reivindicações, tencionando desta forma as relações estabelecidas e buscando ampliar seus direitos. Neles, acionariam recursos legitimados pelas instituições. Ao mesmo tempo, estariam atuando nos espaços inventados, onde criam seus próprios termos de engajamento. O Estado, a mídia dominante e organizações sociais institucionalizadas propagariam uma concepção binária e restritiva quanto às possibilidades de participação, validando somente os espaços convidados e criminalizando os espaços inventados (MIRAFTAB, 2009; 2016).

As definições apresentadas de planejamento insurgente são bastante amplas, podendo contemplar práticas distintas, que vão desde a organização de um grupo para a elaboração de um plano alternativo a ser apresentado ao Estado, a uma ação local para uma atividade cultural coletiva, passando por manifestações de protesto contra o aburguesamento de um bairro. Dentre os autores selecionados como referências para sua teorização, Meir (2005) faz referência a um processo de planejamento em que instrumentos do planejamento tradicional são acionados e modificados, enquanto Sandcock (2009) apresenta uma perspectiva mais aberta, que preserva um papel para a atuação do “planejador profissional”, mas incluindo nos seus “milhares casos de empoderamento” formas de mobilização coletiva e registros de narrativas locais que não passam pelo campo do planejamento urbano profissional. Miraftab (2016) parece ir mais longe, ao enfatizar as práticas locais autodeterminadas contestatórias, isto é, as lutas urbanas das quais emergiria um urbanismo humano produzido por linguagens e técnicas discursivas “inventadas na ação cidadã”.

### 6.1.1 Planejamento Local Transformador

Considerando o contexto recente de generalização de práticas de planejamento local nos Estados Unidos, Kennedy (2007) propõe a utilização do termo “*transformative community planning*”, *planejamento local transformador*. A institucionalização do planejamento local com participação comunitária teria levado sua incorporação às práticas tradicionais de planejamento, sem considerar as disparidades de poder e tendo como resultado “consensos” que supostamente

teriam considerado todos os interesses em jogo. Outro problema apontado pela autora seria a multiplicação de ONGs que realizam planejamentos locais, não mais com a comunidade, mas pela comunidade, utilizando-se de práticas tecnicistas e voltadas para o produto e não mais conectadas a movimentos sociais.

O planejamento local transformador propõe a realização de processos de planejamento baseados no desenvolvimento local, entendido como o desenvolvimento material e das pessoas envolvidas, levando ao aumento da capacidade coletiva de controle sobre seu desenvolvimento. O processo de planejamento incluiria formas coletivas de construção da capacidade de pensamento crítico e da habilidade para planejar, de modo que as pessoas envolvidas possam replicar tais processos futuramente. Nesse caso, o produto não seria tão relevante quando à capacidade de desenvolvimento adquirida pelo grupo, entendida como *empoderamento* (KENNEDY, 2007).

O sucesso da prática, para a autora, estaria na incorporação de vozes marginais e na organização dos desorganizados, tornando-os efetivamente sujeitos do planejamento. A ideia de transformação está relacionada à transformação pessoal, a trazer aqueles que não estão acostumados a falar em público, a articular suas preocupações e visões. O processo teria que ser conduzido de forma culturalmente sensível às diferentes formas de expressão e organização. Ao mesmo tempo, deveriam ser superadas situações que bloqueiam a participação, como racismo, sexismo, classismo e outros procedimentos excludentes. Na base dessa prática, está a educação popular, inspirada em Paulo Freire, baseada na escuta e respeito ativo ao conhecimento popular na comunicação, no fornecimento de recursos para o coletivo, na construção de alternativas reais, na viabilização de escolhas e no controle das pessoas mais afetadas. Buscar-se-a dispor de ferramentas para que as pessoas pudessem tomar decisões informadas, considerando seus valores (KENNEDY, 2007).

Embora colocando no centro do planejamento a formação e transformação das pessoas, a constituição de um coletivo é central, assim como a capacidade de realização de análises críticas da natureza estrutural dos problemas sociais e urbanos. O planejamento transformador “requer a expansão da consciência política como parte de qualquer processo de desenvolvimento local” (KENNEDY, 2007).

Essa proposta de planejamento entra mais nas questões de princípios e métodos para a ação local, mas como a autora mesmo afirma, seriam pouco concretizados, pelas dificuldades reais para se manter a organização e decisão comunitária. Aponta também dificuldades, em contexto de conflito, para se garantir o tempo necessário para a organização de base. No caso de Dudley Street Neighborhood Initiative (DSNI), em Boston (KENNEDY, 2007), foi central a conquista da construção da moradia e o direito sobre terras e edifícios vazios, mas a organização de jovens para a realização de uma pintura mural teria levado à constituição de uma organização dos interesses e anseios da juventude, o que para a autora seria uma ação de caráter transformador mais amplo (KENNEDY, 2007).

A proposta de um planejamento local, com base na educação popular visando uma transformação social pode ser encontrada de forma mais desenvolvida e assentada em práticas concretas e construídas politicamente com coletivos populares e na proposta de autogestão das assessorias técnicas a movimentos sociais no Brasil. Esse tema será retomado na segunda parte desse capítulo.

#### 6.1.2 Planejamento Radical ou Insurgente em contextos autoritários

As abordagens normativas do planejamento radical ou insurgente para Beard (2003), baseadas em Friedmann (1987) e Sandercock (1998), seriam falhas ao não explicitar os mecanismos ou experiências através dos quais grupos e comunidades locais marginalizadas e oprimidas chegariam a obter os capitais econômico, político e social para dar início às estratégias de auto-empoderamento. Assim, ficam claros o objetivo final do projeto de planejamento, o papel do agente planejador (seja ele um profissional ou o grupo social autônomo) e as formas apropriadas de conhecimento e ação, mas permanecem obscuras as condições em que o grupo adquiriria habilidades, experiência e poder para dar início a um processo de planejamento radical. Tampouco se consideram contextos sócio-políticos onde o ativismo é taxado como subversivo ou desestabilizador, ou onde as forças políticas locais impõem o medo de uma retribuição violenta.

A autora chega a essas questões a partir da observação participante de formas de organização local de um bairro pobre e precário na Indonésia. São observadas as formas de organização e empoderamento de integrantes de uma comunidade a partir de um programa público de participação popular para a

implementação de uma clínica de saúde local para o atendimento de mulheres e crianças. A autora observa como, ao participarem de um programa institucional, as mulheres adquirem capacidade de mobilização e conhecimento sobre o funcionamento da gestão pública. Esse conhecimento adquirido seria a base para uma etapa seguinte, em que as mulheres, de forma autônoma, criam um programa local de atendimento aos idosos (BEARD, 2003).

Em um passo seguinte, a autora relata, nessa mesma localidade, um grupo que começa um mutirão para a melhoria das ruas, a partir de contribuições dos próprios moradores, de forma encoberta, para criar uma situação em que o governo se veja pressionado a promover a regularização fundiária do bairro. O governo vinha agindo de forma ambígua, promovendo melhorias em áreas do bairro onde haviam moradores mais influentes politicamente e concedendo títulos de posse arbitrariamente, enquanto negava ou simplesmente não respondia a parte significativa da população. O planejamento “encoberto” seria uma forma de ação nesse contexto, no qual o governo respondia com violência a organizações políticas opositoras. Em um momento posterior, um grupo de jovens se reúne para a organização de uma biblioteca comunitária. Os jovens teriam inicialmente atuado seguindo as formalidades exigidas, de respeito às autoridades locais e lideranças sancionadas pelo governo, para dar início a seu projeto. Depois de instaurado (em 1994), o local serviria como espaço de leitura e formação política, de contestação ao governo. O governo, por fatores econômicos e políticos mais amplos, alguns anos depois (1997), entraria em uma crise que levaria ao enfraquecimento de seu poder autoritário. Os jovens, empoderados pela organização da biblioteca comunitária, passaram a utilizar o espaço como centro de organização política para organização de manifestações públicas por reformas sociais e políticas, chegando então ao estágio de planejamento radical (BEARD, 2003).

A leitura desse caso por essa chave interpretativa, só seria possível, afirma Beard (2003), considerando o histórico da localidade e as restrições locais de organização. Seria um exemplo de como participações em ações “não radicais” e mesmo em programas participativos do Estado, podem ser meios de aquisição de habilidades, experiências e confiança – processos de aprendizado social – para organizar forças para uma ação radical. Em contextos repressivos, a ação radical dependeria não apenas das iniciativas das forças locais, mas também de uma

“oportunidade política”, como a crise política observada na Indonésia.

Destacam-se algumas questões trazidas pela autora no sentido de mostrar a ambiguidade das relações entre Estado e grupo local em conflito (de forma mais explícita com relação às lutas pela regularização fundiária, frente às quais o Estado age de forma arbitrária), e as gradações entre o caráter das ações locais em momentos distintos, de uma mesma comunidade, que em um momento seria “colaborativa” com o governo, na participação na gestão de um programa social implantado localmente, e mais tarde chegando a uma ação de contestação política, quando de um contexto político oportuno para tal. O grupo em si não poderia ser classificado como contra-hegemônico, mas no avanço das lutas travadas, chegaria a um momento de “ação radical” (BEARD, 2003).

Uma limitação que pode ser apontada é a referência para a análise, baseada em teorias de planejamento radical estadunidenses, representando um “olhar do norte”, para uma localidade pobre “isolada” pelos procedimentos de pesquisa acadêmica na Indonésia. A pesquisadora teve acesso à comunidade por períodos de tempo limitados e se refere ao desenvolvimento do aprendizado social pelas experiências localizadas e pessoais daqueles envolvidos nas iniciativas locais. Não ficam claros o contexto político e das lutas urbanas mais amplas em que essas experiências se inserem.

Com relação ao “aprendizado social”, seguindo a linha proposta do planejamento insurgente, a autora não reconhece um profissional externo, ou um sujeito planejador, e se refere ao avanço de um coletivo social, a partir de seus recursos internos. Nesse sentido apresentam-se “estágios” da organização coletiva e a mudança quando uma oportunidade política se apresenta. A ação política, assim, não teria somente relação com a capacidade do grupo em dispor de recursos locais para a ação radical (habilidades e experiência), mas também das condições do contexto político para se vislumbrar espaços de ação. Não ficam claros no artigo as relações com outros grupos, movimentos sociais, referências externas ou o diálogo com grupos e entidades de outras escalas, para além do local, que estariam também atuando nesse momento de instabilidade política na qual se insere a ação localizada dos jovens.

## 6.2 O Planejamento Progressista e a Terra Urbana

O *progressive community-based planning*, ou planejamento progressista de base local, é uma formulação contemporânea baseada nas experiências de planejamento local dos Estados Unidos que tem expressão a partir dos anos 1970. A diferenciação de um tipo determinado, em relação à multiplicidade de práticas de planejamento local que se propagam nas grandes cidades norte-americanas (com destaque para Nova Iorque, de onde a formulação é elaborada), se faz com objetivo de reforçar o caráter político do planejamento, com princípios políticos determinados e garantia de envolvimento da população local organizada nas decisões (ANGOTTI, 2008).

O sentido progressista é dado pelo objetivo de promover a justiça social e equidade, com foco naqueles com maiores necessidades: a população de baixa-renda, trabalhadores, comunidades de cor; populações que vêm protagonizando uma longa história de lutas sociais. A definição da base local não delimita a escala de ação, mas a escala de organização daqueles que devem diretamente decidir sobre o futuro da cidade e se beneficiar das decisões do planejamento. Os problemas enfrentados, afirmam os defensores desse projeto político, em geral vêm de fora e demandam uma escala de ação maior (cidade, nação e global), para que se possa chegar às causas. O planejamento de base local significa que os interesses, desejos e medos da população local devem ser considerados, enquanto que os recursos, técnicas e experiência dos planejadores profissionais devem ser postos a seu serviço e serão eles, a população, seus beneficiários. Não se trata, portanto, de processos de participação, consulta ou de informação da base local, mas da determinação do processo pelo grupo local organizado (ANGOTTI, 2008).

A questão do conflito urbano, para o autor, se faz presente de forma concreta: há um enfrentamento de interesses reais na produção do espaço urbano, do conflito clássico entre os interesses do mercado imobiliário (aliado ao poder político), dominando os processos de planejamento para a maximização de seus ganhos, versus a resistência a seus projetos por populações organizadas ameaçadas de deslocamentos forçados e da destruição de sua comunidade. Essas forças hegemônicas, econômica, social e politicamente têm dominado os processos de planejamento, mas, por outro lado, as resistências a partir das lutas locais têm obtido vitórias importantes, com resultados efetivos no desenho das cidades, como o

caso de Cooper Square, apresentado no capítulo 4, entre outros (ANGOTTI, 2008).

As lutas políticas urbanas no contexto neoliberal, para Angotti, em Nova Iorque, colocariam outras questões concretas como a luta contra processos de gentrificação (em alguns casos ligados a megaprojetos urbanos e novas formas de aliança entre o Estado e o capital imobiliário) e pela proteção de espaços públicos e comuns. Um projeto de planejamento transformador então se faz necessário a partir da construção de uma compreensão sobre como essas forças hegemônicas atuam e sobre os conflitos, contradições e relações complexas nos níveis local, regional e global, na produção do espaço urbano. A partir dessa compreensão, propõe-se desenvolver um entendimento sobre como a *terra comunitária* (entendida como a terra assegurada para a população local, através de mecanismos de controle urbano associados a formas coletivas de posse da terra, por exemplo) pode impedir deslocamentos forçados e gentrificação, ao mesmo tempo em que se garante melhoria nas condições de vida, na qualidade urbana, habitacional e ambiental da população (ANGOTTI, 2008).

O planejamento é entendido como ação humana consciente que concebe e pode determinar o futuro humano e como instrumento de poder para grupos relativamente sem poder. Tal poder não se adquire por meio do instrumento em si, mas da ação política que o incorpora, em conexão com movimentos sociais urbanos (atuando em múltiplas escalas), em relação com o Estado, de confronto ou comprometimento, dependendo do contexto político que se coloca (ANGOTTI, 2008).

Quando se refere aos conflitos, contradições e relações complexas que determinam a produção da cidade, são relatados casos que ilustram a heterogeneidade tanto da população, quanto do mercado imobiliário. A ação política exige a análise crítica e a capacidade de se distinguir aliados estratégicos e táticos, saber quando avançar e recuar, negociar acordos e mudanças de posição. Como parte da ação política, o autor propõe uma leitura das estratégias do mercado imobiliário (de obtenção de ganhos pela localização e deslocamentos, de avanços por meio de desastres e de divisões do espaço por raça e classe), do papel que o Estado vem tendo a seu favor (papel intervencionista, a despeito do discurso neoliberal, na disposição de recursos públicos por meio de subsídios, terra, isenções, etc.) e das contradições e conflitos, nem sempre óbvios, como a perda de

qualidade de vida inclusive para as classes favorecidas e a supressão de recursos de comunidades (ANGOTTI, 2008).

Um dos papéis do planejador nas lutas locais seria o de revelar processos, negociações e interesses em disputa, apontando suas implicações para o espaço urbano. Outro seria o de olhar criticamente para a profissão de planejamento e refletir sobre como poderia atuar e influir no alcance da justiça social. O profissional engajado teria o desafio de mobilizar conhecimentos específicos de planejamento em uma abordagem holística e compreensiva que reúne terra, pessoas, meio ambiente, planejamento físico e social, economia local e global, indivíduos e comunidade, preservação e desenvolvimento. A capacidade de mobilizar tais recursos técnicos para conceber e defender um futuro compartilhado alternativo, estaria intimamente relacionada com estratégias locais de organização e *empoderamento* (ANGOTTI, 2008).

Os três elementos centrais do planejamento progressista de base local são apresentados como: (1) terra comunitária, tendo como questão central quem controla e terra e se beneficia de seu uso; (2) tomada de decisões, isto é, como definir coletivamente os caminhos da luta política, reconhecendo os processos como conflituosos, contraditórios e complexos, e influir de fato em processos decisórios; (3) tensão entre justiça ambiental<sup>208</sup>, melhoria das condições urbanas e ambientais para populações oprimidas, e o avanço da gentrificação sobre bairros populares (ANGOTTI, 2008).

O controle comunitário sobre a terra é defendido considerando experiências de comunidades organizadas, a partir da análise de como diferentes formas de propriedade e controle da terra têm permitido neutralizar certas forças de mercado especulativas. Entendendo a terra como um conjunto de relações, a terra comunitária é vista como sustentação de relações humanas e culturais com o lugar e como meio para progressivamente se eliminarem iniquidades, não só nas

---

<sup>208</sup> Historicamente os bairros populares são lugares onde se concentram usos da terra poluentes e degradantes da qualidade de vida, como aterros sanitários e estações de transferência de lixo, indústrias poluentes, vias de tráfego intenso de veículos poluentes, etc. A saída de tais instalações, em geral, estariam associadas a processos de gentrificação, de melhoria da qualidade ambiental com a substituição da população pobre por classes mais favorecidas. Seria então um dilema do movimento pela justiça ambiental: *“how to win the struggles against the concentration of noxious land uses without contributing to displacement and gentrification”*. (ANGOTTI, 2008, pos. 489)



dimensões físicas e econômicas. Devem-se reconhecer igualmente valores sociais, simbólicos e espirituais da relação das pessoas com o lugar. A terra é então entendida como um recurso público, na ideia de comum (commons) (ANGOTTI, 2008).

A propriedade privada, seja individual ou coletiva (como cooperativa), tem-se mostrado vulnerável a pressões do mercado imobiliário, e mesmo a pressões internas, dos proprietários com objetivo de assegurar a valorização de seu bem. Com o tempo, se observam em Nova Iorque processos de gentrificação e segregação social e racial em comunidades onde o planejamento teria garantido inicialmente a conquista da terra por seus moradores (são relatadas essas situações em casos de cooperativas, e de transferência de imóveis públicos para inquilinos que se tornam proprietários privados). A defesa do controle comunitário da terra se faz então na busca de instrumentos e mecanismos que impliquem na retirada da terra do mercado imobiliário especulativo como a propriedade pública, sem fins lucrativos ou de entidades privadas responsáveis por garantir o interesse público, seu uso para fins públicos ou limitar a possibilidade de lucros pela venda. São exploradas várias formas de propriedade e formas de controle democrático, através de regulamentos, restrições, condicionamentos, e outros, a serem considerados no planejamento como formas de garantir e fortalecer a noção de controle comunitário da terra (ANGOTTI, 2008, pos. 361).

Sobre os desafios políticos do planejamento, conforme apresentado no capítulo 4, o planejamento local, depois de um momento de experiências autônomas e pioneiras, como o caso de Cooper Square, passou por processos de institucionalização, que levaram também a seu enfraquecimento. Quando do reconhecimento e incorporação pelo Estado, os planos locais perderam potência política, ao mesmo tempo em que o reconhecimento não implicou em implementação. Por que, nestas condições, continuar a produzir planos locais, uma vez demonstrado quão distante permanecem da concretização? As experiências de planejamento local ganham sentido, para o autor, quando inseridas em estratégias políticas. Nesse sentido seriam uma forma de unificação de forças locais (de bairros e comunidades em geral heterogêneos e permeados por conflitos), de se desenvolver estratégias políticas comuns e identificar formas de assumir o controle comunitário sobre a terra. O processo de planejamento muitas vezes desencadeia

também outras ações políticas, como campanhas e formas de mobilização da opinião pública, independentes do plano em si (ANGOTTI, 2008, pos. 2047).

O planejamento comunitário seria, então, uma forma de enfrentar poderosos agentes do mercado imobiliário e financeiro. Um desafio que se coloca, para o autor, nesse aspecto, seria como ir além da insurgência. Reconhece-se uma multiplicação de casos de comunidades organizadas realizando seu planejamento em cidades norte-americanas, mas muitas vezes de forma isolada. Afirma-se a necessidade de superação do caráter fragmentado das lutas urbanas locais, para se avançar sobre processos decisórios da cidade. E, nas escalas nacionais e global, fortalecer a solidariedade entre movimentos sociais urbanos e rurais, que declaram que “*não vão se mover*”<sup>209</sup> e que “*outro mundo é possível*”, que estão igualmente confrontando o capital global (ANGOTTI, 2008).

### 6.3 Planejamento Militante e Autogestão

As assessorias técnicas a movimentos sociais e organizações populares no Brasil atuam com metodologias de planejamento e elaboração de projetos participativos e autogestionários para projetos habitacionais e construção de habitação popular, espaços coletivos, processos institucionais de planejamento urbano e lutas por políticas públicas. Essa ação profissional engajada volta-se para o fortalecimento da organização popular, dentro de uma perspectiva anti-sistêmica de construção de autonomia. A formação e transformação de sujeitos sociais faz parte dos horizontes colocados. Essa atuação se realiza inserida em lutas sociais urbanas.

As assessorias técnicas se multiplicaram em cidades brasileiras. Em São Paulo, uma gestão municipal progressista implementou um programa de política habitacional baseado na contratação de organizações comunitárias para a elaboração de projeto e realização da construção de unidades habitacionais através do mutirão autogestionário<sup>210</sup>. Essa política foi resultado de experiência anterior de

---

<sup>209</sup> Título de uma canção de protesto cantada em atos de luta por direitos civis nos anos 1960 - "**We Shall Not Be Moved**" - nos Estados Unidos, expressão a luta por não arrear o pé e resistir.

<sup>210</sup> A autogestão se tornou uma bandeira de luta de assessorias técnicas e movimentos de luta por moradia nas políticas habitacionais, com mais força em São Paulo, mas adquirindo também dimensão nacional. Influenciou o desenho de políticas federais de financiamento, como o programa

movimentos de luta por moradia de periferia, registrados no capítulo 2. Quando essa prática foi incorporada à gestão municipal como política pública<sup>211</sup> no final dos anos 1980, se tornou um incentivo para a formalização de organizações comunitárias, à busca de enquadramento nos requisitos do programa. Simultaneamente, as assessorias técnicas se tornaram um campo profissional de trabalho. Muitas assessorias técnicas foram constituídas no período: ao fim da prefeitura de Luiza Erundina, em 1992, haviam 18 assessorias técnicas ativas no município.

A forma de organização e os perfis de trabalho das assessorias técnicas variavam entre escritórios de arquitetura, organizações sem fins lucrativos, cooperativas e organizações coletivas diferenciadas, mas todas tinham como “cliente” uma organização popular. Essa característica exigia da assessoria a realização de um trabalho em conjunto com a organização popular, a quem caberia a tomada de decisão. As organizações populares também eram variadas em organização interna – mais hierarquizada ou horizontal.

As assessorias técnicas diferenciaram-se e parte delas iria assumir um projeto político transformador, seja em sua própria constituição e organização de trabalho interno, seja na relação com o grupo organizado e nas metodologias de trabalho. Em oposição às relações de trabalho hegemônicas na sociedade capitalista, hierarquizadas quanto às formas de tomada de decisão e diferenciação valorativa dos tipos de conhecimento, com maiores remunerações para trabalhos baseados em saberes técnicos como engenharia, arquitetura e advocacia, e desvalorização de saberes vernaculares e populares, e trabalhos manuais, levaram à experimentação de outras relações, que constituídas da prática com movimentos sociais, definem-se pela relação com a luta política. As assessorias técnicas Usina CTAH, Peabiru TCA e Ambiens Sociedade Cooperativa são exemplos de propostas políticas de organização do trabalho de assessorias técnicas engajadas:

- Fundada em junho de 1990 por profissionais de diversos campos de atuação como uma assessoria técnica a movimentos populares, a Usina CTAH tem atuado no sentido de articular processos que envolvam a capacidade de planejar, projetar e construir pelos próprios trabalhadores, mobilizando fundos públicos em um contexto de luta pelas Reforma Urbana e Agrária. (...) A equipe da assessoria tem intenção de superar a produção

---

da Caixa Econômica Federal Crédito Solidário, e o Minha Casa, Minha Via - Entidades. Ver Moreira, 2009 e Lago, 2011, entre outros.

<sup>211</sup> A administração Luiza Erundina em São Paulo (1989-1992) é considerada “campo experimental” para a implementação do mutirão autogestionário como política pública.

autoral e estritamente comercial da arquitetura e do urbanismo e busca, para tanto, integrar e engendrar processos alternativos à lógica do capital através de experiências sociais, espaciais, técnicas e estéticas contra-hegemônicas. (Usina CTAH, <http://www.usina-ctah.org.br/sobre.html>)

- A Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais é uma ONG de Assessoria Técnica formada por profissionais que atuam com movimentos populares desde o fim dos anos 1980. “Desde então, manteve essa estrutura institucional de Associação Sem Fins Lucrativos e uma forma de trabalho que busca a interdisciplinaridade, a troca de saberes com os grupos assessorados e a atuação no campo da luta pela moradia digna e pelo direito à cidade. A Peabiru mantém uma dinâmica frequente de admissão de novos membros, de rotatividade da coordenação e compartilhamento das decisões políticas, institucionais e das próprias definições de rumos dos trabalhos e projetos entre os associados e equipe.” (Peabiru TCA, [http://www.peabirutca.org.br/?page\\_id=2](http://www.peabirutca.org.br/?page_id=2))

- A Ambiens Sociedade Cooperativa define sua atuação como “utopia experimental de organização autogerida e interdisciplinar de trabalho”. Formada a partir de uma crítica ao planejamento tradicional, tecnocrático, se propõe através do formato de cooperativa a uma prática democrática, de construção coletiva de conjugação de trabalho e política. (FARIA e PONTES, 2016)

Referenciada na experiência de assessorias técnicas, a proposta de *planejamento militante* questiona o mito do planejamento como atividade técnica a serviço de valores universais como uma afirmação ideológica de interesses particulares como vontade geral. O planejamento é entendido como prática política, que se insere em relações de poder, e limita-se em termos de racionalidade. Conjuga-se com outros processos de tomada de decisão e está inscrito em situações de conflito. A decisão de se planejar nessa concepção tem origem no conflito, no enfrentamento político (FARIA e PONTES<sup>212</sup>, 2016).

Além de projetos habitacionais, as assessorias atuam em conflitos em torno da questão fundiária, em lutas mobilizadas por movimentos sociais e organizações de moradia, espaços e equipamentos públicos (e direitos sociais em geral). Ao enfrentar concepções homogeneizadas de desenvolvimento, o planejamento militante visa trazer à luz contradições, evidenciar atores e interesses envolvidos no conflito, questionando posições de poder e o *status quo* (FARIA e PONTES, 2016).

A Ambiens Sociedade Cooperativa trabalha com a proposta do *Diagnóstico Sócio-Político* como base para o planejamento, que no lugar de buscar “*aspectos positivos e negativos*”, como estabelecido em processos de planejamento

---

<sup>212</sup> O planejamento militante é um termo proposto por Faria e Pontes (2016), fundadores da assessoria Ambiens.

tradicionais, orientados pelo paradigma do planejamento estratégico, voltado para a busca de consensos, adota *teses explicativas*, “*que envolvem não apenas o julgamento instrumental de dados ou informações, mas a necessária interpretação ou explicação dos processos sociais que produzem aquela realidade*” (FARIA e PONTES, 2016, p. 249).

O objetivo é revelar o caráter conflituoso dos processos sociais, as disputas em curso, para incidir nas decisões políticas presentes. Ao se propor a apresentar publicamente opções políticas, acredita-se poder ampliar a consciência dos atores sobre as relações de poder e a capacidade para se exigir justificativas éticas para as decisões tomadas. A prática crítica de planejamento, baseada no reconhecimento do conflito, se faz tanto nos processos internos das organizações populares, onde militantes progressistas dispõem de seu conhecimento técnico tendo como princípio a equiparação valorativa entre saberes técnico-científico e popular, quanto em processos institucionalizados. A neutralidade técnica do planejamento urbano é questionada, explicitando os beneficiários das decisões a serem tomadas e “*conferindo responsabilidade ética e política aos agentes envolvidos*” (Faaria e PONTES, 2016, p. 253-254).

O planejamento é defendido como um espaço de militância, “*como o campo, o instrumento ou o indutor de enfrentamentos possíveis ou necessários*” no conflito social. O planejamento é concebido como recurso técnico que, somado ao saber popular e às concepções sociais e políticas (da organização popular e do coletivo técnico), contribuiria para a proposição de novas formas de intervenção no espaço físico e no ambiente social. É também acionado como instrumento em processos de formação e fortalecimento da organização comunitária, onde seria possível a formação de novos coletivos e sujeitos políticos.

Nos processos institucionalizados, reconhecem-se as limitações da prática para a mudança nas estruturas das relações de poder. Defende-se o reconhecimento das assimetrias e do uso da informação como elemento de dominação. Evidencia-se o domínio do saber técnico-científico, que confere vantagem àqueles que dominam e que não podem ser enfrentados somente com processos de popularização da informação e de capacitação. O discurso do planejamento é acionado no enfrentamento do poder, como meio de legitimação de interesses, contribuindo para a expressão de projetos de grupos e coletivos, inserido

nas lutas sociais para o “*vislumbre de outros horizontes de sociedade*”. Tem-se consciência de que os espaços institucionais e de negociação política somente serão transformados pela luta política (FARIA e PONTES, 2016, p. 265-266).

### 6.3.1 Autogestão e Educação Popular

A autogestão é uma forma de organização social defendida por movimentos de luta por moradia para a produção habitacional e para a realização de ações coletivas inseridas na luta política pela conquista da moradia e do direito à cidade. A autogestão seria uma prática para a conquista da autonomia, entendida de forma ampla. A Usina CTAH<sup>213</sup> (2016) define autogestão na produção habitacional como:

(...) práxis social histórica que demonstrou a necessidade não apenas de participação objetiva (manual) e subjetiva (intelectual) nos processos de tomadas de decisão, mas uma forma de reconciliação entre as dimensões de decisão, planejamento e execução dos processos de produção da vida social. O que se busca é a emancipação política e, assim, a constituição do sujeito como agente de transformação social (USINA CTAH, 2016, p. 155)

A autogestão seria uma “*forma de organização que une intrinsecamente pensamento, produção e ação*” (USINA CTAH, 2016), ideia presente no pensamento de esquerda, desde escritos anarquistas a comunistas. Ela passou a ser defendida para a produção da moradia e espaços urbanos populares, nas lutas e práticas dos movimentos de luta por moradia desde fins dos anos 1970, no contexto da luta pela redemocratização e por novas políticas públicas. Na disputa pela repartição da riqueza socialmente produzida e pelo fundo público, as correntes auto-gestionárias recusam a intervenção direta do aparelho estatal. Através de ocupações de terras, manifestações e disputas no espaço institucional, a autogestão surgiria como forma alternativa de implementação de políticas habitacionais (USINA CTAH, 2003):

Há, assim, um caráter aparentemente paradoxal na reivindicação de uma autogestão que é dependente do fundo público, constituindo um campo de semi-autonomia, altamente conflituoso, que oscila entre a necessária repartição da riqueza e uma perda progressiva de independência de suas organizações. Essa ‘autogestão à brasileira’ esteve associada também a uma cultura organizacional e a valores do cristianismo progressista das comunidades de base, muito mais do que uma motivação política anarquista ou socialista (USINA CTAH, 2003, p. 50).

<sup>213</sup> A Usina CTAH é referência para esse debate em função do histórico na prática da autogestão, realização de pesquisas, artigos críticos e debates. Fundada em 1990 por profissionais com experiências nas primeiras assessorias a movimentos sociais de luta por moradia (referidas no capítulo 2), a entidade se constituiu formalmente no contexto do programa municipal da prefeitura da cidade de São Paulo de mutirões autogestionários (Funaps Comunitário). Atuando desde então em contextos políticos diversos, a entidade manteve seu escopo principal de atuação na assessoria a movimentos sociais e comunidades organizadas na luta pelo direito à moradia e à cidade.

No contexto do capitalismo neoliberal e da intervenção direta de organismos multilaterais nas políticas públicas, haveria uma aparente convergência, passível de confusão, entre o que se propõe para o mutirão autogestionário e as políticas de desresponsabilização social do Estado, repassando ao chamado terceiro setor as "tarefas sociais". Ao transferir para os pobres a responsabilidade por sua condição social, práticas de "*auto-ajuda*" são propagadas como exemplares, enquanto que se avança o desmonte de políticas universalistas. A defesa da autogestão se faz inserindo-a em seu contexto histórico social e em um campo político como prática autonomista para o fortalecimento de organizações populares<sup>214</sup>. Como prática adotada por sujeitos políticos em ações contestatórias que incluem ocupações de terras, manifestações e enfrentamentos aos poderes político e econômico (USINA CTAH, 2003).

A autogestão pretende ser uma forma de fortalecimento de lutas e práticas populares – de constituição de poder popular – em resistência ao sistema, oferecendo um espaço de experimentação e de possível radicalização da luta popular (USINA CTAH, 2003). Como modo de produção do espaço urbano e da moradia, se apresenta como uma defesa da livre organização das populações e seus territórios, da possibilidade de autodeterminação, da invenção e materialização de projetos coletivos (USINA CTAH, 2016).

A Usina CTAH (2016) entende a autogestão, a participação, o direito à cidade e a tecnologia, no contexto da construção da moradia, como um processo único, no qual participação e compartilhamento de saberes – entre a assessoria técnica e o coletivo popular assessorado – fundam uma prática de educação popular sobre a base da qual se estabeleceriam relações sociais e políticas. Através do reconhecimento das diferenças e do diálogo entre os técnicos/educadores e a população organizada, a assessoria técnica propiciaria a socialização do saber técnico como bem social, voltado à emancipação política, solidariedade e construção do bem comum. Através da educação popular, adaptada e transformada para cada situação concreta, buscar-se-ia reconhecer as necessidades reais do grupo organizado e combinar saberes técnicos e específicos com saberes populares

---

<sup>214</sup> Há também um debate colocado sobre as especificidades da habitação enquanto produto, que cristaliza trabalho e tem valor de uso, para o consumo direto dos produtores e não para o mercado, problematizada no artigo citado, que não desenvolveremos aqui (USINA CTAH, 2003).

para a construção de uma nova forma de habitar.

A autogestão na produção da moradia é apresentada como um processo de formação, retomada da autonomia no processo de trabalho e da capacidade coletiva de produção de conhecimento, do planejar, projetar e criar. A criação e imaginação são parte central de um esforço para desnaturalizar processos sociais-históricos e alargar o imaginário popular. Na concepção de um novo espaço para morar, pretende-se problematizar as relações tradicionais, colocando em questão relações de poder reproduzidas na família e no coletivo, relações hierarquizadas e de gênero.

Na definição do processo produtivo, defende-se que a técnica seja utilizada a serviço dos trabalhadores. Assim, adotam-se técnicas construtivas que permitam maior flexibilidade para responder ao projeto, considerando custo e racionalidade construtiva: “É necessária a busca de um sentido e de uma função social para a técnica, na medida em que ela conforma as relações de trabalho e de autonomia política de seus executores.” (USINA CTAH, p. 163). O processo produtivo é apropriado como espaço de “recomposição das relações sociais e de trabalho segundo um ponto de vista contra-hegemônico, baseado em valores diferentes daqueles estabelecidos como naturais na atual fase de desenvolvimento” (Usina CTAH, 2003, p. 166).

A produção da moradia é inserida na luta pelo direito à cidade. Na ampliação do espaço da moradia para a cidade, coloca-se em questão a relação entre individualidades, próprias do habitar, e coletividades, das relações sociais na cidade envolvendo usos coletivos, trabalho, equipamentos culturais e institucionais, espaço do carro, lazer, crianças, espaços públicos, equipamentos públicos, espaços comerciais, e outros. Nessa relação, projetam-se valores do coletivo e da solidariedade, em detrimento da fragmentação e da desarticulação social e política. Por meio do reconhecimento dos espaços em relação às necessidades, demandas e desejos, faz-se a demonstração material da função social da propriedade. Abrem-se também caminhos para a discussão ainda incipiente no Brasil acerca da propriedade coletiva: “É por isso que no urbano o projeto compartilhado ganha uma dimensão realmente potencial na luta por uma alternativa à reprodução da vida no capitalismo.” (USINA CTAH, 2003, p. 164).

A autogestão pode ser entendida como um processo de planejamento que se



aproxima da proposta de planejamento transformador, mas incorpora a dimensão do projetar e da criação, ao reconhecer no imaginário popular a possibilidade de conceber e produzir uma condição alternativa, ainda que inicialmente limitada a suas relações locais cotidianas, da casa, da comunidade, do bairro. Defendida por assessorias técnicas engajadas nas lutas por moradia e pelo direito à cidade, pode ser vista como parte de um projeto de transformação social, de elaboração de outros modos de vida e relações que desenhariam futuros alternativos.

#### **6.4 Convergências e questões do planejamento autônomo**

Neste capítulo foram reunidos os modelos, concepções e experiências que integram o conjunto heterogêneo do que se chamou de planejamentos alternativos contemporâneos. Ao longo desta tese, foram considerados dois campos: o campo acadêmico do planejamento radical, de origem estadunidense, que se amplia para casos internacionais, a partir de pesquisadores baseados nos países do norte global que pesquisam experiências em países do sul; e o campo das práticas das assessorias técnicas a movimentos sociais e organizações populares no Brasil, e suas formulações teóricas a cerca de suas práticas. A partir dessa produção identificam-se algumas convergências no debate acadêmico e apresentam-se questões para o debate. No capítulo seguinte, final, serão revisitados os casos apresentados no capítulo 5, de modo a aprofundar o debate aqui iniciado.

As diferentes propostas de planejamento aqui apresentadas – inicialmente denominadas de planejamentos alternativos, pelo *locus* de sua constituição, de fora dos espaços tradicionais e institucionalizados do planejamento, por grupos organizados, assessorados ou não por planejadores profissionais – têm em comum se apresentarem como práticas de contestação do sistema econômico e social, do poder político e suas práticas de dominação e do modo de produção do espaço urbano.

Parece possível denominar tais iniciativas como autônomas. Para tal, faz-se necessário tecer considerações sobre quem seria esse sujeito autônomo. As proposições de planejamento alternativos se referem a práticas que, embora possam estabelecer escalas diferenciadas de contestação política e atingir uma organização social de nível maior, têm como base o grupo organizado na escala local. A participação direta nos processos, o reconhecimento do grupo enquanto um

coletivo organizado para a ação política ou para a proposição de um plano, é a base para a realização do planejamento. Nos múltiplos tipos de planejamento apresentados, há distinções quanto à relação entre o grupo, o coletivo ou movimento social e um agente técnico/profissional, o planejador profissional ou um outro grupo que a ele se relaciona, do campo da assessoria técnica. Esse agente técnico/profissional do planejamento, quando presente, é um profissional engajado, ou militante, que adere ao projeto político do grupo mobilizado, embora a relação possa se dar de forma voluntária, remunerada ou militante. A partir do momento em que é firmada uma aliança entre o que estamos distinguindo como dois agentes sociais, a ação política se torna única e comum.

Em sua crítica ao planejamento tradicional, Miraftab (2009) derruba o mito do planejador como um ser de fora, que através de seu conhecimento técnico, realiza a mediação na ação planejadora. Ao colocar seu conhecimento a favor de uma experiência de planejamento, o planejador se integra ao grupo e, mesmo sendo seus papéis na prática distintos, há uma orientação comum construída na prática. A materialização de um objetivo comum, orientado pela ação coletiva do planejar, dá origem ao sujeito coletivo, político e autônomo.

Se resgatarmos a definição de Sader, de sujeito político como “uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas” (SADER, 1988, p.55-56), podemos entender que a partir do momento em que um grupo se reconhece e se orienta para a ação planejadora, define no coletivo os objetivos de sua ação e, a partir de então, vai buscar os meios para a sua realização, é possível afirmar que há um sujeito político coletivo. A construção da autonomia, como a elaboração de uma identidade própria, baseada no auto-reconhecimento e auto-afirmação de suas vontades, parece também corresponder aos casos em questão, nos quais se afirma claramente uma prática de contestação, seja de resistência a um projeto externo imposto, seja de defesa de formas diferenciadas (em relação ao *status quo*) de existir.

O grau e forma de contestação variam, das múltiplas e fragmentadas práticas de grupos oprimidos nos interstícios da dominação, do planejamento radical de Sandcock (2009), como formas de afirmação de diversidade cultural e linguagens, e empoderamento; às práticas de educação popular e transformação a partir da

base na constituição de sujeitos políticos autônomos; aos confrontos políticos diretos, das ações anti-capitalistas e contra-hegemônicas defendidas no planejamento insurgente de Miraftab (2009; 2016).

O conflito social, que suscita a ação política, pode situar-se em múltiplas escalas. O reconhecimento do conflito, a produção coletiva de uma visão crítica que permite uma interpretação da realidade social e que identifica então o objeto contra o qual o grupo deve defrontar-se (seja uma ameaça, seja uma opressão vivenciada), motiva a ação planejadora. Na escala local, a situação de opressão, a ameaça de um deslocamento forçado, a estigmatização vivida por um grupo marginalizado, emergem, nos muitos casos citados, como fator de mobilização, mas não o único.

Em certos contextos, são tensas e às vezes contraditórias as relações entre o capitalismo global, neoliberal, financeirizado, que impõe formas nacionais de dominação, e os mecanismos locais de opressão. Essas contradições, nem sempre aparentes, são passíveis de serem, elas mesmo, objeto dos processos de formação e educação popular, a partir dos quais o grupo mobilizado se reconhece enquanto coletivo inserido social e historicamente.

As análises críticas que desvelam as relações de opressão que se fazem presentes no dia-a-dia e integram um sistema de dominação, são a base de uma leitura voltada para a luta pela transformação do presente. Essa elaboração muitas vezes se faz presente no coletivo político popular, um movimento social que tem como prática a análise e formação política, um grupo oprimido que reflete sobre suas condições históricas de opressão. Em alguns casos, apresenta-se o grupo técnico, o profissional, como aquele responsável por provocar tais leituras, como parte da relação de compartilhamento de saberes. Faz-se necessário ponderar o quanto tais leituras estão sendo elaboradas a partir de um referencial valorativo externo ao grupo, ou são efetivamente identificadas na prática.

Em relatos de casos distantes da realidade social vivida pelo pesquisador, ou onde é reconhecido o distanciamento social dos grupos em questão, muitas vezes o grupo popular é apresentado como isolado em suas práticas e saberes “populares”, distantes dos saberes técnicos e científicos. As populações urbanas apresentam uma inserção social, desenvolvem relações políticas e são dotadas de uma capacidade crítica que fornece leituras que as leva a se mobilizar para a ação

coletiva contestatória. Cabe ponderar o quanto tais leituras estão sendo reconhecidas e incorporadas, em verdadeiros processos dialógicos, ou se o próprio distanciamento afirmado entre os distintos saberes não estão eles também reproduzindo relações de poder no processo de planejamento.

A busca pelo enquadramento de práticas locais quanto a seu potencial contestatório, anti-capitalista, contra-hegemônico, por sua vez, tem o perigo de pretender julgar ações locais a partir de parâmetros e valores externos - e, muitas vezes, completamente estranhos aos sujeitos coletivos em ação. Por outro lado, quando há realmente uma construção dialógica, pode-se chegar a reconhecimentos mútuos que ampliam o alcance das lutas, identificando sentidos maiores e fomentando novas alianças.

Há um princípio comum, quanto ao reconhecimento de uma equiparação valorativa entre os saberes técnico, científico e popular. A questão de como esses saberes se articulam, são compartilhados e se combinam no planejamento está longe de ser de simples resolução. Os desafios para o estabelecimento de tais relações entre modos distintos de conhecimento, hierarquicamente ordenados na sociedade capitalista em práticas arraigadas, por seus portadores, parecem ser mais concretamente expostos e enfrentados na construção de práticas de educação popular.

Quando do embate político entre o coletivo popular e os agentes de poder, a linguagem técnico-científica adquire outra dimensão, difícil de ser contraditada em um contexto de grande desigualdade. Sandercock (1999) afirma ser necessário que o profissional engajado nos processos de planejamento insurgente domine uma ampla gama de recursos, que o qualificariam para transitar entre o grupo organizado, onde deve atuar no sentido de promover processos interpessoais e interculturais, e espaços institucionais, onde deve dispor de ferramentas do planejamento institucional para ser capaz de intervir em planos e políticas públicas.

Apesar da criminalização, pelo Estado, das práticas contestatórias criativas e autônomas, Miraftab aposta que são essas as que têm maior potência para enfrentar as forças dominantes e os modos dominantes de fazer cidade (MIRAFTAB, 2007)

No planejamento progressista, a força transformadora decorre da aliança entre o grupo local que resiste com sua pauta política, elaborada a partir da base e

das práticas locais, e os planejadores profissionais, munidos da leitura técnica dos processos em uma escala mais abrangente. Reconhece-se a necessidade de combate às desigualdades de saberes, linguagens, e das distinções de poder de raça e classe, reproduzidas nas relações cotidianas. Busca-se reconhecer como tais desigualdades são reproduzidas nas formas de produção do espaço urbano e mesmo em práticas locais quando orientadas por grupos de maior status social, ou por interesses de mercado. Seu combate se faz na abertura para as múltiplas vozes localizadas e na realização de processos efetivamente participativos; no combate à sua reprodução nos processos de decisão sobre questões de desenvolvimento urbano; e na concepção de novos instrumentos e formas de produção, organização e controle urbano, democráticos e includentes.

No planejamento militante, expressa-se a dificuldade de se combater através de processos de planejamento as desigualdades de saberes, diante do domínio do conhecimento técnico-científico nos espaços de poder, de tomada de decisão. Expressar projetos populares através da linguagem técnica seria uma forma de afirmá-los em processos conflituosos, revelando interesses diferenciados. O papel da assessoria técnica seria, de um lado, de popularização da informação, de construção coletiva e, de outro, de expressar tais projetos em uma linguagem técnica, para sua legitimação em espaços institucionais. Está presente a ideia de realização de tensionamentos, como também no caso citado do planejamento dos beduínos, em que se utiliza a linguagem dominante, mas adaptada e modificada para contemplar outras formas de organização espacial, isto é, outras relações sociais. O planejador nesse caso, integrante (enquanto militante) e defensor do coletivo popular, realiza a mediação entre a visão de mundo e os projetos elaborados no campo popular e a produção de um instrumento de negociação na luta política. Há limitações nessa passagem, quanto a traduções e transposições possíveis, mas os tensionamentos e flexibilizações não se limitam ao momento de negociação de um projeto desenhado, mas também quando da sua possível implementação (e apropriação), onde há também um campo para a expressão popular<sup>215</sup>.

Os tipos de planejamento e práticas aqui apresentados permitem colocar a

---

<sup>215</sup> Voltaremos a esse ponto e procuraremos ilustrar melhor no capítulo seguinte.

questão do limite do que podemos denominar planejamento. Há um movimento de alargamento de seu sentido, para fora dos limites do planejamento tradicional, incorporando outras linguagens e formas de expressão. Inclui-se no campo do planejamento autônomo desde a escala da construção coletiva do projeto para a casa (no mutirão autogestionário - Usina CTAH, 2003), aos relatos e narrativas contra-hegemônicos (SANDERCOCK, 1998), e manifestações e protestos contestatórios da ordem social (MIRAFTAB, 2009).

Ainda que não se reivindique como planejamento, a autogestão pode ser incluída nesta família de tipos de planejamento e intervenção urbanas. Por outro lado, poder-se-ia questionar até que ponto ações políticas contestatórias que se expressam como manifestações públicas, podem ser consideradas planejamento? Pode-se compreender esse amplo leque de formas de organização popular e manifestações inseridos em um mesmo campo político, mas corre-se o risco de diluir demais a noção de planejamento, dependendo de quais práticas se pretende abarcar.

Por fim, coloca-se em questão a dimensão do urbano nos tipos propostos de planejamento, do quanto as práticas referidas realmente interferem nos processos de produção do espaço urbano. No planejamento progressista, avança-se ao ponto de se defender um conteúdo programático para as lutas urbanas de Nova Iorque, como necessárias para confrontar as forças econômicas e políticas que dominam a produção da cidade. No outro extremo, Beard (2003) chega a defender, como prática de planejamento radical, a organização de uma biblioteca comunitária por jovens, que se torna espaço de organização de lutas políticas. Lutas essas que podem se somar às lutas existentes no bairro em questão pelo reconhecimento e regularização fundiária, mas que até onde vai o relato da autora, não se conectam efetivamente.

Cabe considerar o quanto lutas contra-hegemônicas, que contestam forças de dominação econômica, política, cultural e social, impactam nos processos que determinam segregações sócio-espaciais e nas formas de posse da terra por populações pobres, marginalizadas, estigmatizadas. E, também, quanto as lutas urbanas devem identificar e se dirigir aos processos específicos e determinantes da produção do espaço urbano e distribuição da população no território, assim como nas relações entre o Estado, mercado imobiliário e fundiário, e bairros populares.

No capítulo destinado às considerações finais, a seguir, retomam-se essas questões considerando os casos apresentados no capítulo 5, e através deles, enunciam-se as especificidades identificadas na relação entre o planejamento urbano e as lutas sociais no Brasil.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho reúne experiências de planejamentos alternativos no Brasil e em outros países, registradas através de pesquisas acadêmicas do campo do planejamento radical, com o objetivo de analisar e refletir sobre como o planejamento é acionado em contextos de conflitos sociais urbanos e integrado às lutas políticas da cidade.

A construção começa com as “experiências pioneiras”, consideradas referências históricas no campo do planejamento urbano no Brasil, nas lutas urbanas dos movimentos sociais e como momentos fundantes da relação entre assessorias técnicas, profissionais e movimentos e organizações populares nas duas maiores cidades brasileiras, Rio de Janeiro e São Paulo.

As experiências localizadas no Rio de Janeiro não tiveram continuidade imediata, sendo no entanto reconhecidas como referência tanto nas políticas de urbanização de favelas (ver CARDOSO, 2007), quanto nas lutas contra a remoção na cidade. O caso apresentado no capítulo 2 de Brás de Pina, da resistência contra a remoção e do projeto de urbanização definido por seus moradores, conquistado como um projeto de governo, representou um momento único nas lutas dos favelados na cidade. Representou uma confluência entre uma articulação política ampla de organizações de bairro (Fafeg) para a projeção da luta contra as remoções para a escala da cidade e do país e uma nascente assessoria técnica formada por profissionais engajados, que, em um momento de transição política, conseguem levar adiante um projeto inovador. No caso de Brás de Pina, é possível reconhecer uma série de questões que vão perpassar a prática e a reflexão sobre o planejamento alternativo.

Em São Paulo, o momento de formação dos novos movimentos sociais urbanos, com destaque para movimentos de luta por moradia, é também o momento da busca da periferia por profissionais engajados e militantes políticos de esquerda, onde nascem as assessorias técnicas a movimentos sociais e organizações populares. Os desdobramentos são muitos, inclusive para o desenho de políticas de habitação no município em uma gestão municipal progressista e para políticas federais. Essa pesquisa centra-se na leitura da relação das assessorias técnicas com os movimentos sociais, através da proposta do planejamento militante, e no



projeto político dos mutirões autogestionários, que chega até os dias de hoje com força. Essas formulações são apresentadas no capítulo 05, no contexto dos planejamentos alternativos contemporâneos.

No capítulo 3, apresenta-se uma leitura histórica do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, com objetivo de contextualizar como se constituiu no Brasil a proposta de planejamento participativo, como parte de um projeto para a gestão democrática das cidades, vinda de um movimento social organizado com dimensão nacional. Reúnem-se leituras críticas da trajetória desse movimento, visando uma compreensão de como esse projeto se consolidou e passou a ser disseminado. A plataforma pela reforma urbana, depois de aprovada a Constituição Federal de 1988, onde o movimento obteve importantes vitórias na inclusão do direito à moradia e do capítulo de política urbana, volta-se para uma agenda jurídico-institucional. Se é possível o entendimento de que esse movimento chegou a um esgotamento quanto à sua potencialidade transformadora para as cidades brasileiras, é preciso também reconhecer que, através dele, conforma-se um discurso de direitos, que se faz presente nas lutas sociais na cidade. No capítulo 5, nos casos apresentados, identifica-se a apropriação popular do discurso da reforma urbana, incorporado nas pautas populares.

O capítulo 4 volta-se para a experiência de Nova Iorque do *community planning* como experiência pioneira nos Estados Unidos e no contexto que leva à formulação do planejamento radical. Durante as pesquisas para esta tese, a produção em torno do planejamento radical se destacou como um corpo teórico consolidado do planejamento alternativo. Buscou-se recuperar uma trajetória histórica, com base em um caso emblemático selecionado – do Comitê de Cooper Square – e, a partir dele, entender como esse debate se desenvolveu no país. Apresentam-se as referências bibliográficas do debate acadêmico, que formam um campo de pensamento crítico do planejamento ligado à uma prática social autônoma. Esse campo extrapola seu *locus* de origem e conforma um debate internacional em torno da proposta de planejamento radical. O capítulo 6 volta-se para o entendimento de como esse debate se faz presente hoje, nas propostas de planejamento insurgente, transformador e progressista, que se baseiam em parte em casos do Sul Global.

No capítulo 5, são apresentados o contexto brasileiro e casos

contemporâneos selecionados, que integram um repertório de práticas autônomas de planejamento em contexto de conflito. Cada caso traz questões específicas, analisadas na segunda parte do capítulo, para além do planejamento, com relação à inserção na cidade e nos processos de produção do espaço urbano, e, também, com relação às práticas de planejamento autônomo se inserem nas novas formas de resistência e luta a partir de populações ameaçadas de remoção.

O capítulo 6 apresenta como esse conjunto diverso de trajetórias converge em conceitos e teorizações presentes no debate contemporâneo dos planejamentos alternativos. Na segunda parte do capítulo são enunciadas questões em comum e questões para o debate, contrapondo as propostas apresentadas. Neste capítulo, essas questões são retomadas, trazendo também as referências dos casos apresentados no capítulo 4, e uma ideia que se vem construindo - a do planejamento conflitual.

Por fim, a reflexão é conduzida a partir de algumas interpelações ao planejamento autônomo em contexto de conflito:

- Por que planejar? O que motiva os processos de planejamento em questão?
- Quem planeja? Quem são os sujeitos do planejamento e seus aliados no processo?
- Como planejam? Quais as práticas e métodos utilizados? Como se relacionam com o “planejamento tradicional”?
- A quem se dirigem? Qual a relação que estabelecem com os espaços institucionais e o Estado?
- Como essas práticas interferem na produção do espaço urbano?
- Qual o sentido e o potencial transformador dessas práticas nas lutas urbanas?

É preciso considerar as experiências em seu contexto, como procurou-se apresentar em cada capítulo, mas as questões colocadas, as problemáticas tratadas e as perspectivas criadas extrapolam sua inserção espaço-temporal. Olhar para as referências do passado, a partir de questões colocadas hoje, ajuda a pensar as experiências presentes.

Conclui-se confrontando as experiências brasileiras com a produção

acadêmica nacional e internacional, inserindo as reflexões propostas nessa tese em um campo acadêmico e apontando especificidades da experiência nacional. Essa é uma tarefa complexa para a qual pretende-se contribuir trazendo questões para o debate. A partir dessas indagações, busca-se neste capítulo final, sistematizar algumas das questões elaboradas ao longo desse trabalho, em uma leitura que certamente não é única nem conclusiva, tratando-se de análise e reflexão acadêmica em torno de uma construção social e política.

## **7.1 Planejamento Autônomo em Contexto de Conflito**

### **Por que Planejar?**

Esse planejar nasce na ação política, na organização para a resistência à ameaça de remoção, no embate com o Estado pelo reconhecimento e regularização fundiária, na luta política que se realiza nas ocupações organizadas. O planejar nesses casos é acionado como recurso por aqueles em princípio destituídos de poder por sua condição de classe e pela posição que ocupam na cidade.

Nos casos pesquisados no Brasil, populações organizadas, aliadas a coletivos políticos e assessorias técnicas, encontram no planejamento um instrumento de contestação a um projeto urbano que não reconhece seus direitos, instaurando um conflito social. Os conflitos sociais urbanos, na acepção apresentada por Vainer (2007), são dinâmicas e processos operados por sujeitos sociais, necessários à democracia, entendendo a democracia como a legitimação do dissenso. Eles podem ser tomados como a base da ação planejadora. O conflito é o meio através do qual *“grupos sociais dominados constituem-se enquanto sujeitos coletivos no espaço público – isto é, enquanto sujeitos políticos”*. Através deles são geradas identidades, projetos e práticas coletivas, a ação política. Nos conflitos se realiza a política, como ação coletiva no espaço público (VAINER, 2007).

O contexto de conflito social impõe limitações e tensões ao planejar. O tempo do planejamento é dado pelo contexto político, muitas vezes de uma ameaça de remoção iminente. Na Comunidade dos Trilhos (Fortaleza) e na Vila Autódromo (Rio de Janeiro), enquanto os moradores se organizavam para propor suas alternativas, funcionários do governo iam de casa em casa fazendo cadastros e forçando acordos para a remoção. Em Dandara (Belo Horizonte), o plano de ocupação da terra

precisava ser posto em prática de imediato, para a garantia da conquista de toda a gleba, enquanto corriam processos judiciais pela reintegração de posse e pressão policial cotidiana, através da vigilância e ações repressivas.

O tempo para o planejamento é limitado, embora seja requisito central para que a construção coletiva se realize. O conflito exige a mobilização política e respostas imediatas, e a opção por planejar exige tempo para organização coletiva, levantamentos, organização e compartilhamento de informações, trocas de saberes, elaboração de propostas e tomada de decisões. Um coletivo (em algumas situações recém constituído, como das Comunidades do Trilho em Fortaleza, onde mais de dez comunidades atingidas se reuniram pela primeira vez para pensar conjuntamente em formas de ação para defender seus territórios), se coloca diante da pressão de apresentar alternativas para barrar um projeto a que não tiveram acesso e os ameaça, enquanto estão se reconhecendo enquanto coletivo. Na Vila Autódromo, no mesmo mês em que os moradores realizavam oficinas e se reuniam em assembleias para estudar e definir propostas para seu plano popular, a prefeitura anunciou através da mídia que a remoção da comunidade começaria dentro de poucos meses<sup>216</sup>.

O contexto de conflito, ao mesmo tempo em que cria as condições para que um coletivo se forme e constitua para si uma identidade política, impõe limitações temporais, que não permitem, por exemplo, a realização plena de um processo de educação popular, respeitando os tempos necessários para a troca de saberes e apropriação dos processos por todos os envolvidos.

### **Quem planeja?**

O sujeito do planejamento, idealmente, é a população organizada, que passa a se reconhecer enquanto coletivo político, e instaura o conflito social ao mesmo tempo em que é resultado desse mesmo conflito. O próprio processo de planejamento seria constituidor do sujeito coletivo (embora nem sempre se chegue a essa condição). A situação de ameaça é um fator para a unificação de lutas populares, para a mobilização interna de bairros e comunidades no sentido de se organizarem para resistir. É também elemento de potencialização de alianças

---

<sup>216</sup>Em novembro de 2011, apenas dois meses depois de iniciado o processo de elaboração do plano popular, a notícia foi publicada no jornal O Globo, no Rio de Janeiro.

políticas com organizações, coletivos, grupos, pessoas, que se identificam com a luta. Moradores se organizaram e se mobilizaram para resistir, interna e externamente, e nesse processo o planejamento surge como estratégia de ação.

Reconhece-se, no contexto do conflito, nos casos que avançam para tal, o sujeito autônomo de planejamento formado pelo coletivo popular, que se organiza para planejar, e aqueles que a ele se integram, compartilham da mesma perspectiva e objetivo políticos, e mobilizam seus recursos para planejar. Reconhecendo papéis distintos, há convergência de uma visão crítica, e de interesses, e funda-se uma aliança orientada para a prática comum.

Para entender quem é e o que motiva esse sujeito planejador, é indispensável considerar que o coletivo que se organiza não se encontra isolado, nem em sua condição urbana, nem enquanto organização política. Por esta razão, sempre que foi possível e se teve acesso a informações adequadas, buscou-se reconhecer o contexto histórico, social e político em que se insere a luta e as trajetórias pessoais, das organizações e dos movimentos sociais.

A questão colocada por Beard (2003) sobre como grupos oprimidos adquirem habilidades, experiência e poder para iniciar um processo de planejamento, principalmente em contextos de repressão política, no caso brasileiro exige o olhar para uma trajetória das lutas sociais urbanas, e como esta se faz presente nos bairros populares. É uma trajetória marcada por momentos de intensa repressão política (desde as perseguições aos anarquistas e comunistas ainda no início do século XX, os períodos de ditadura militar, até as formas atuais de repressão, vigilância e controle pela violência institucional) e por relações ambíguas entre grupos de poder e organizações populares, como reconhecidas formas de cooptação, clientelismos e trocas de favores (ver NUNES, 1980; MARICATO, 1996; 2011). Mas também por momentos em que organizações populares autônomas (em relação ao Estado e forças políticas e econômicas dominantes) se destacam por seu protagonismo e contestação política.

As lutas populares estão inscritas em lutas políticas mais amplas, em que estão presentes movimentos sociais, lideranças políticas e organizações da sociedade civil. As populações pobres urbanas são destituídas de meios de acesso ao poder do Estado, mas mobilizam recursos de poder que estão a seu alcance,

como alianças com movimentos sociais, lideranças políticas, de oposição e da situação (considerando as pautas políticas em jogo), e grupos locais de poder. Militantes de esquerda, ativistas, organizações não-governamentais, entidades religiosas, lideranças político-partidárias e outros, também transitam por espaços populares com seus interesses específicos. Angotti (2008) se refere, no contexto de Nova Iorque, à necessária capacidade de se reconhecer conflitos, contradições e complexidade nas relações de produção do espaço urbano (em especial nos papéis econômicos e políticos do setor imobiliário) e nas relações de poder, em contextos heterogêneos nos próprios bairros e comunidades. Os agentes sociais operam em meio a contradições, que devem ser reconhecidas.

Os moradores de bairros populares no Brasil, forçados a se manter em condição de informalidade, como condição de sobrevivência, transitam por e ocupam espaços políticos, fazem negociações, e estabelecem acordos (Telles (2015) se refere aos “jogos de poder” que operam em um campo de disputa onde se observam deslocamentos e transitividades entre o formal e informal, legal e ilegal). Faz-se necessário reconhecer não apenas os planejadores como inseridos socialmente e atuando em favor de interesses políticos (como defende Mirafteb (2009)), como também as “populações oprimidas” e suas relações sociais e políticas, e não como comunidades isoladas.

Nos casos pesquisados, identifica-se a apropriação popular de uma linguagem de direitos que vem das relações com movimentos sociais e grupos organizados, na qual o direito à moradia e o direito à cidade estão presentes. Não é uma linguagem externa a eles, mas um discurso que incorporam, somando valores próprios, dentro de um campo de disputa e de construção de sentidos. Nos casos apresentados, a população organizada se reconhece como sujeito de direitos ao fazer a defesa de sua moradia. Nos processos de planejamento, reivindicam o direito à cidade, em geral como acesso à infraestrutura e defesa de sua inserção urbana e social, como meio de acesso a serviços e equipamentos públicos e aos recursos da cidade.

A decisão por planejar se coloca como uma forma de reivindicar direitos e o grupo organizado mobiliza recursos para tal, transitando por espaços políticos em busca de apoios e alianças. Por outro lado, outras inúmeras comunidades removidas foram levadas, inclusive por lideranças internas, a aceitar negociações

desfavoráveis às famílias e mesmo ilegais. São complexos e contraditórios os processos que, em determinados momentos, levam determinadas comunidades a se organizar e encampar uma luta por direitos, estabelecendo alianças políticas e integrando movimentos sociais e, em outros momentos, a se ver fragilizada e forçada a aceitar processos de destituição de direitos.

Muitos dos grupos populares que começam a se organizar para resistir não contam inicialmente com uma mobilização interna muito grande. Em alguns casos, são lideranças políticas eleitas para associações de moradores, ou integrantes de entidades que atuam no bairro, que iniciam o processo de mobilização para a resistência e a luta política. Em alguns casos, são organizações verticalizadas, ou burocratizadas, voltadas para iniciativas e ações que não têm relação com a mobilização política ou com a construção de processos democráticos de decisão.

Em casos como de Saramandaia e da Vila da Paz, as associações de moradores não tinham grande capilaridade dentro das comunidades. A ameaça de remoção leva a uma aliança entre organizações e associações de moradores de Saramandaia para atuar junto com a universidade e coletivos políticos e iniciar um processo participativo para a elaboração do Plano de Bairro de Saramandaia. Na Vila da Paz, as lideranças buscaram o Comitê Popular da Copa e as Comunidades Unidas de Itaquera, para obter apoio à elaboração de seu plano alternativo, tendo conseguido o compromisso de assessorias técnicas para tal. As assessorias, que tinham experiência em processos participativos e de educação popular, trouxeram seus recursos para abrir espaços e ampliar o envolvimento dos moradores na elaboração de seu plano. O coletivo político se forma junto com o processo de elaboração do plano em si, propiciando a integração política de lideranças populares, assessoria técnica, universidade, profissionais voluntários e os moradores.

A ação política também extrapola a elaboração do plano em si, e passa para a ocupação de espaços públicos, onde se dá a contestação dos planos oficiais, com momentos de confronto político, e de espaços possíveis de negociação (esse ponto será retomado adiante). O sujeito autônomo do planejamento é também complexo e sua constituição não está isenta de conflitos internos. Quando constituído, representa a mobilização de forças políticas que o qualificam para, no espaço público, instaurar um embate com forças políticas e econômicas poderosas. Sua

permanência depois de passado o momento de maior ameaça depende de inúmeros fatores, como a coesão e união internas de fato constituídas, a ação de forças políticas externas opositoras, que agem para sua fragmentação e desmobilização, e também de alianças e apoios externos que atuam no fortalecimento da organização interna.

### **A quem se dirige?**

O plano popular se apresenta como um instrumento para interpelar o poder. Através dele se questiona e interrompe um projeto político em curso, colocando em cheque seu sentido público e consensual. Se, de um lado, projetos urbanos impõem a remoção de bairros populares, em geral apresentados como consensuais e “para o benefício de todos”, o plano popular, de outro, mostra o lado dos “perdedores”. Mais que isso, o plano popular disputa na linguagem técnica o sentido de público, ao revelar o caráter perverso dos processos em curso.

Populações organizadas se voltam para o Estado, sabendo das condições extremamente desiguais de poder na qual se encontram, e reconhecendo a atuação do Estado em favor de interesse privados, como invariavelmente se verifica nos casos observados. Através da mobilização política, busca-se a equiparação das relações de poder, nas negociações estabelecidas. Reconhece-se a linguagem técnica como instrumento de dominação e apropria-se dela para representar interesses legítimos, embasados por direitos.

O plano é um elemento de poder, mas não se apresenta isolado. A ele se somam múltiplos recursos políticos, como campanhas políticas na mídia e nas redes sociais, manifestações e protestos em espaços públicos, ocupação de espaços institucionais como audiências públicas e debates acadêmicos. Combinam-se também ações no campo jurídico (por advogados populares, Defensoria Pública, Ministério Público), em esferas institucionais mais amplas (instituições de defesa de direitos humanos, organizações internacionais), e formação de redes de apoio e alianças em escala maior (da cidade, nacional e internacional).

Pode-se reconhecer que o planejar não se limita à produção de um instrumento técnico de planejamento, mas integra uma estratégia de ação política, nem sempre formulada enquanto tal desde o início do processo, mas elaborada na prática.



O plano popular é uma forma de mostrar que uma parte expressiva da população, composta igualmente por cidadãos, e portanto sujeitos de direitos, não fora sequer informada do projeto que a atingiria. O plano vai além da denúncia e propõe alternativas, reivindicando uma ética pública. O planejamento se coloca como um recurso de poder, de utilização da linguagem técnica para confrontar o Estado nos seus termos e de uma linguagem de direitos para reivindicar uma legitimidade social.

O planejamento popular, quando se apresenta como ação política, reivindica a constituição de uma esfera pública, um espaço onde imperem o legal, a ética e o reconhecimento de direitos conquistados. Reivindica um espaço político com visibilidade social e institucionalmente reconhecido como espaço de deliberação. Dirige-se às autoridades públicas, mas, acima disso, a uma esfera pública ainda e sempre a construir, porque não reconhecida nos espaços institucionais ocupados por interesses privados. Exige comprometimento dos agentes públicos, respondendo a suas funções legalmente instituídas, a um marco legal que deveria embasar a ação pública, em suma, reivindica a instauração de uma verdadeira instância democrática.

MirafTAB (2009) divide em dois os espaços nos quais atuam as organizações políticas insurgentes: os espaços *convidados*, espaços institucionais, sancionados, de participação cidadã, e os espaços *inventados*, espaços de contestação política, onde se criam e fortalecem movimentos contra-hegemônicos. Nos casos brasileiros, os espaços convidados são limitados e muitas vezes até fechados à participação dos grupos que o Estado insiste em não reconhecer. Até nestes, observa-se a necessidade dos sujeitos políticos de forçar uma participação, como nas audiências públicas em que a fala se restringe a poucos convidados e a conquista da palavra é forçada por pressões políticas<sup>217</sup>.

É recorrente encontrar espaços de participação cidadã abertos pelo Estado ocupados por aliados e apoiadores políticos, que são convidados a ocupar os espaços principais e a interpelar as autoridades públicas, organizações e movimentos sociais que já estabelecem relações privilegiadas com o poder.

---

<sup>217</sup> Como se observou de forma recorrente nas audiências públicas relacionadas às obras Olímpicas no Rio de Janeiro.

Organizações e movimentos contestatórios são barrados e controlados. Através da mobilização política, forçam a entrada e conquistam espaços de fala. Ainda assim, tendem a ser desqualificados em sua fala, por recursos diversos: acusados de representar partidos políticos de oposição ao poder; uma minoria que constitui uma exceção; de não dispor das informações mais atualizadas; ou mesmo de enxergar apenas a sua situação particular e não considerar os benefícios maiores para toda a sociedade do projeto político em curso.

Os espaços inventados, como observa Miraftab (2009; 2016), por sua vez, não são reconhecidos, e, inclusive, tendem a ser criminalizados. São espaços que fortalecem a luta política, onde o sujeito político se expressa para si e para a sociedade. Seriam as manifestações públicas, protestos, assembleias em praça pública, ocupação de ruas e praças com campanhas e manifestações culturais e diversas formas, tradicionais ou criativas e inovadoras, de ocupação do espaço público. São espaços de pressão política, que buscam forçar autoridades públicas a reconhecer a presença de sujeitos que querem negar.

Identificou-se, ainda, um terceiro espaço, resultado da luta política. Seriam os espaços “tomados”<sup>218</sup> de negociação política. Os sujeitos políticos não encontram espaço para suas pautas nos espaços *convidados* e, através dos espaços *inventados*, conquistam legitimidade. Em momentos em que se abrem oportunidades políticas, conseguem instaurar um terceiro espaço, um espaço de negociação, onde autoridades públicas são forçadas a comparecer, e inclusive negociar os termos de participação. São espaços transitórios e reivindicados enquanto esferas públicas, mas com as limitações impostas pelas dinâmicas de poder.

No caso de Arroio Pavuna, os moradores conseguiram pressionar pela instauração de uma reunião com a presença dos órgãos responsáveis pelas obras que os atingiram e dos seus defensores, a Secretaria de Patrimônio da União (gestora das terras da União e apoiadora do processo de regularização fundiária), a Defensoria Pública do Estado e arquitetos de sua assessoria técnica. O espaço de

---

<sup>218</sup>Devemos a esse termo a Pedro de Novais, que em uma reunião de pesquisa sobre essa proposta, apresentou a sugestão. Como outra opção, poderiam ser “forjados”, por conquistados “à força”, pela luta política, e também na segunda acepção da palavra, não plenamente reconhecidos pelas autoridades públicas.

negociação horizontal, envolvendo autoridades públicas de níveis distintos de governo, para a tomada de decisões, conseguiu reverter a remoção total da comunidade e garantiu condições consideradas justas pelas famílias atingidas.

No caso da Vila Autódromo, depois da realização em todo o país das grandes manifestações de rua em 2013 (Jornadas de Junho), o prefeito da cidade se viu pressionado a reverter sua política de remoções. Instaurou um espaço de negociação, onde, acompanhado por autoridades públicas do primeiro escalão, esteve pessoalmente para apresentar e negociar seu projeto com a associação de moradores, apoiada por sua assessoria técnica e defensores públicos. Esse espaço, conforme relatado no capítulo 4<sup>219</sup>, manteve-se sob o controle do prefeito, mas este viu-se forçado a negociar as regras com os moradores e a abrir espaços para o reconhecimento do Plano Popular. O “acordo” resultante da negociação foi apresentado de forma unilateral, pela prefeitura, e não foi reconhecido pela comunidade. Mas, no duro processo de luta pela permanência na comunidade, este foi avaliado como um momento de conquistas por parte dos moradores. No espaço de negociação, as propostas para a remoção e o Plano Popular foram confrontados, exigindo respostas públicas.

No caso da Vila da Paz, a partir da apresentação do Plano Alternativo, a administração regional da cidade realizou reuniões de negociação com a comunidade, acompanhada de sua assessoria técnica. Nas reuniões, que não tiveram um fechamento, nem uma sequência em virtude de mudanças na gestão, foi firmado o compromisso de que as famílias que tivessem que sair da comunidade seriam imediatamente reassentadas em uma unidade habitacional, atendendo à demanda dos moradores de “chave por chave”.

Esses espaços políticos criados são resultado da pressão política realizada por sujeitos políticos autônomos, que tensionam as estruturas existentes e exigem condições democráticas de decisão. Essas soluções são transitórias, mas permitem avanços que vão depender de outras condições – como a capacidade de se manter a pressão política e a visibilidade pública – para gerar resultados efetivos.

---

<sup>219</sup>Para mais detalhes ver Oliveira et al, 2016.

## Como planejam?

Os processos de planejamento dependem de uma combinação de múltiplos fatores, das relações entre o grupo popular organizado, seus aliados mobilizados na luta política e a “assessoria” escolhida para atuar com ele. Dependem das condições da luta política, da relação com agentes institucionais, de como a ameaça se apresenta (por exemplo, por processos jurídicos, decisões administrativas ou ameaças violentas) e dos espaços políticos vislumbrados para a ação. A elaboração do plano em si representa a mobilização de técnicas e métodos de planejamento, muitas vezes apropriados de métodos tradicionais e, em alguns casos, com maior liberdade de criação e experimentação.

Em alguns casos, o plano em si foi um elemento secundário na luta política. Nos casos do Horto, Arroio Pavuna e Santa Marta, com histórias bem distintas, o plano foi elaborado por um grupo externo às lutas dos moradores. Horto e Arroio Pavuna são ocupações em terrenos de propriedade da União e houve uma abertura do órgão responsável pela gestão das terras, Secretaria de Patrimônio da União (SPU/RJ), para que se levasse adiante um processo de reconhecimento de posse das famílias. Em parceria com a universidade (através de convênio no caso do Horto e de projeto de extensão universitária no caso de Arroio Pavuna) foram realizados levantamentos, aplicados cadastros das famílias e realizadas reuniões participativas, para apresentação dos condicionantes legais à regularização fundiária (definidos em lei, como tamanho dos lotes, prioridade para a titulação da mulher, legislação ambiental incidente) e tomadas de decisões relacionadas a alternativas possíveis. O plano apresenta em formato técnico mapeamentos e dados das famílias, orientados para o processo jurídico e administrativo de regularização.

A Comissão de Moradores do Pico do Santa Marta, por sua vez, recebeu de um coletivo técnico de apoiadores um contra-laudo de risco, que passou a ser um instrumento para sua ação política. Os moradores não participaram de sua elaboração e não dominam seu conteúdo, mas o instrumento representa seus interesses e foi por eles apropriado.

Nesses casos, o plano foi elaborado por profissionais externos ao coletivo popular e entregue aos moradores como um produto, e por isso não caberia o entendimento proposto acima do coletivo técnico compondo com o coletivo popular o

sujeito da luta política.

Por outro lado, o planejamento autônomo pode ser entendido não como a elaboração do plano como um produto técnico, mas como o conjunto de ações e recursos mobilizados pelos moradores em sua luta contra a remoção, conforme relatados no capítulo 4 para cada caso citado. Neste sentido, incluiria o trânsito entre espaços *inventados*, a ocupação de espaços institucionais *convidados* e espaços *tomados*, isto é, espaços de negociação constituídos para atender a pressões dos moradores de Arroio Pavuna para a revisão do projeto da prefeitura, de modo a reduzir o número de casas atingidas pelas obras e acordar os termos para uma indenização justa das famílias removidas.

No caso das Comunidades do Trilho, o planejamento foi uma forma de constituição do sujeito político e, ao mesmo tempo, concebido por ele. As comunidades escolheram decidir por si como seria a elaboração de um Dossiê das Comunidades, entendido como uma forma de expressar e legitimar seus direitos, que se tornou um instrumento de planejamento. Dentre diversos apoiadores que chegaram à comunidade, a escolha foi por trabalhar com um laboratório universitário. Essa escolha se deveu também às disputas políticas em curso. O Estado tentava associar a luta contra a remoção a partidos políticos de oposição, como forma de deslegitimar as demandas populares. Alguns coletivos políticos que atuavam nas comunidades eram compostos por militantes partidários e os moradores decidiram por evitar essa associação<sup>220</sup>.

A decisão por elaborar um dossiê com “narrativas de resistência” foi uma forma encontrada de ressaltar a autonomia e legitimidade do discurso das comunidades. Sua elaboração acabou se tornando também uma forma de afirmação da identidade coletiva, de construção coletiva de uma história com a qual se identificam os moradores do local. O grupo universitário que assessorou os moradores (LEPP/UFC) integrou moradores à equipe de pesquisa e definiu nas assembleias locais o formato do dossiê e a forma de registro dos relatos. Os moradores apresentaram uma defesa de seu espaço de moradia, seus espaços coletivos e seu modo de vida. O dossiê apresentou também soluções para a

---

<sup>220</sup>Outros conflitos políticos internos também contribuíram para essa decisão, mas não cabe entrar aqui nos detalhes.

remoção, demonstradas tecnicamente: possibilidades de alteração do trajeto do VLT, identificação de terrenos para HIS próximo às áreas atingidas e soluções habitacionais “inventadas” pelos moradores, viabilizadas nas negociações locais entre os moradores e os responsáveis pela obra<sup>221</sup>. Essas soluções foram encontradas no processo de trabalho conjunto de moradores e assessores universitários.

As comunidades de Saramandaia, Vila Autódromo, Vila da Paz e Dandara se organizaram para elaborar planos alternativos para o seu território. Os planos combinam instrumentos de planejamento tradicionais (como a elaboração de diagnóstico, realização de levantamentos físicos e sociais para embasar a elaboração de propostas técnicas) com formas de planejamento participativo (realização de oficinas, reuniões, assembleias), e o objetivo é de apresentar um plano em uma linguagem técnica, apropriada pelas pessoas envolvidas no planejamento e reconhecida socialmente.

Há diferenças, porém, que permitem situar esse planejamento em um campo oposto ao do planejamento tradicional, ou mesmo do planejamento participativo institucionalizado. Em primeiro lugar, com relação a quem planeja, como exposto acima. Além da população organizada, a assessoria técnica é composta por profissionais engajados e alinhados com objetivos emancipatórios do coletivo popular. Além do domínio da linguagem técnica, tem-se uma sensibilidade para dialogar e construir espaços coletivos, para além da “participação”. A assessoria técnica, o planejador, como parte do sujeito do planejamento, busca reconhecer e incorporar demandas, propostas e desejos dos moradores, assim como construir soluções conjuntas. Os moradores, as famílias, o grupo popular, por sua vez, estabelecem uma relação de confiança política com a assessoria, para a compreensão de conflitos internos e construção coletiva de formas de lidar com eles.

Nesse processo, o escopo do planejamento amplia-se. O planejamento não se restringe aos aspectos projetuais ou urbanísticos *stricto sensu*, ou a uma agenda puramente institucional. Questões que aparecem nos espaços coletivos são trabalhadas e negociadas para se chegar a soluções em que o coletivo se reconheça. O sentido do planejamento é definido coletivamente, as alternativas

---

<sup>221</sup>Ver capítulo 4.

exploradas são construídas no processo e as decisões são também coletivas.

O objetivo do planejamento no conflito também condiciona o processo e o resultado. Nos casos da Vila Autódromo e da Vila da Paz, os planos alternativos tiveram a função explícita de apresentar uma contra proposta a um projeto urbano oficial. O plano se dirige ao Estado e tem como objetivo forçar uma negociação para reverter a remoção. O produto do planejamento importa recurso político, isto é, enquanto instrumento para se disputar a cidade em termos que o poder reconhece como válidos. Tem-se consciência do valor da linguagem técnica e esta é acionada para dar legitimidade às demandas populares. Os aliados na elaboração do plano também importam e a “sanção” de um grupo técnico, de uma universidade, de profissionais reconhecidos, de “notáveis” são elementos do jogo político. Inclusive não se deve desconhecer que as próprias lideranças acionam a “autoridade técnica” dos assessores para legitimarem as propostas em setores menos mobilizados da comunidade.

Os objetivos, porém, não são estanques, pois ao mesmo tempo em que visava barrar uma remoção, o planejamento foi visto pelos moradores como um espaço para expressar suas propostas com relação ao futuro da comunidade. Abria-se um horizonte futuro, em que se podia intervir e projetar vontades, anseios.

No caso de Dandara, de planejamento para a definição de um desenho urbano e demarcação de áreas para a moradia em uma terra ocupada, o coletivo político que organizou a ocupação defendeu a elaboração de um Plano Diretor de forma participativa, de modo a promover formas inovadoras de ocupar a terra, representando a organização política que se visava constituir. A forma de ocupar a terra e as condições de moradia deveriam expressar a organização coletiva e a ação de morar e viver em comum (em comunidade). As soluções encontradas pela assessoria técnica, quando apresentadas em assembleias para o conjunto de moradores, porém, não foram aprovadas, e as famílias buscaram expressar sua visão para a ocupação de seu território. O contexto do conflito, conforme relatado (ver capítulo 5), não ofereceu o tempo necessário para trabalhar mais as alternativas e explorar outras possibilidades (alargando o campo do imaginário popular) e, ao final, os dois projetos foram contrapostos, para se chegar a uma proposta conciliatória. Dandara acabou se tornando uma ocupação popular bastante semelhante a outros bairros populares periféricos, com muito menos espaços

coletivos que os defendidos pelos assessores. No entanto, é inquestionável que a ocupação representa uma vitória, pela conquista da terra para a moradia, com o direito de seus moradores definirem coletivamente sua forma de ocupação

Os variados arranjos para o planejamento e a opção por adotar determinadas formas de planejar dependem do contexto do conflito, de demandas urgentes e de situações de confronto político que se colocam. As condições para a criação e alargamento do imaginário popular são limitadas, mas possíveis, como mostram situações concretas. As frentes de ação são muitas, dado o contexto de opressão, ameaças e violência. A seu modo, sujeitos políticos têm conseguido conquistar e criar espaços. Seus alcances não podem ser medidos em si mesmo, mas tem que ser inseridos no contexto das lutas urbanas.

### **Como essas práticas interferem na produção do espaço urbano?**

As resistências organizadas contra as remoções são também uma luta pelo reconhecimento do bairro popular. As ocupações urbanas reivindicam o acesso à moradia e, como nos casos de Dandara e de dezenas de ocupações organizadas por movimentos de luta por moradia com suas assessorias técnicas, o direito de autodeterminar, através da autogestão, as condições de moradia e de vida.

A luta pelo reconhecimento do bairro popular, sua retirada da condição imposta de informalidade, e por isso vista como de transitoriedade e passível de uma intervenção violenta para a remoção pelo Estado (e seus parceiros imobiliários), são lutas pelo pleno reconhecimento de uma condição de cidadania, de portadores de direitos e de um modo de habitar a cidade. São lutas não apenas pelo direito à cidade, direito a essa cidade que aí está, mas lutas pelo direito a fazer a cidade – uma outra cidade.

A remoção desconsidera os anos de trabalho coletivo depositados na moradia e nos espaços comuns. Em sua violência, a expulsão desconhece as relações estabelecidas pelas famílias com sua moradia, seu espaço urbano, permeadas de valores materiais e simbólicos. A precariedade física do bairro popular se transforma em argumento para sua destruição e a remoção se apresenta como uma solução. Certamente, a autodeterminação do morar e do habitar a cidade não implica – nem impõe – a aceitação, a manutenção e reprodução das condições de precariedade, mas, no reconhecimento e validação de práticas populares que, ao longo tempo,



promovem a melhoria progressiva da vida, incluindo as condições de habitabilidade, urbanidade e inserção dos bairros populares autoconstruídos nas esferas social, cultural e econômica da vida urbana.

Mas é sabido que a retórica de que os bairros populares devem ser removidos por sua precariedade mal esconde o verdadeiro sentido e objetivos dos processos urbanos. O que está em jogo é a terra urbana e o que move a remoção são os interesses econômicos que apostam na valorização imobiliária, com seus poucos e poderosos beneficiários. A questão do acesso e controle da terra não pode ser ignorada quando tratamos de conflitos sociais urbanos.

Em Nova Iorque, a terra comunitária é um dos três elementos centrais do planejamento local progressista. Através de uma história de lutas e experiências do *community-based planning*, foi possível chegar a uma combinação de instrumentos que permitiriam o controle comunitário da terra, o que não implica necessariamente na propriedade privada, mas significaria a retirada do mercado imobiliário especulativo e a garantia de sua destinação àqueles que precisam dela, entendido em seu sentido amplo - terra para a moradia e terra como mediadora de um conjunto de relações (humanas, culturais, simbólicas, espirituais) (ANGOTTI, 2008).

No caso dos beduínos contra o Estado de Israel, há uma tentativa do Estado de retirar a terra tradicionalmente pertencente aos povos nômades, como reserva de terras para futuras colônias judaicas. No planejamento oficial, as terras permanecem em um “limbo”, não tendo ainda uma destinação real, mas sendo anunciado seu possível uso futuro, como reserva imobiliária pelo grupo dominante, ao mesmo tempo em que não se reconhecem aqueles que detêm a terra e dela usufruem há séculos. O termo *gray space* é utilizado para caracterizar esse tratamento dado às terras beduínas. O plano diretor dos beduínos reivindica o reconhecimento e passagem para a condição de legalidade de formas tradicionais de ocupação da terra relacionadas a suas raízes históricas e relações simbólicas, com o controle do uso por aqueles que a ocupam (YIFTACHEL, 2011).

No Brasil, a desqualificação das formas de ocupação do espaço urbano por populações pobres é uma forma de dominação e um meio de expropriação de sua terra, a ser “recuperada” pela ordem, entendida como ordem pública e ordem do mercado, e, em consequência, comprada e vendida no mercado imobiliário. A luta

pela terra é também a luta pela autonomia política, contra os jogos de poder que se instauram na informalidade.

A luta pela terra urbana se faz central e não se restringe ao acesso à moradia, pois se está diante de sujeitos (autônomos) planejadores que se constroem ao reivindicar o direito de decidir sobre seu modo de vida, de permanecer, de preservar e melhorar o bairro popular construído coletivamente. As restrições do bairro popular são reconhecidas, majoritariamente relativas à ausência de infraestrutura e serviços públicos, há muito reivindicados mas negados sucessivamente. A melhoria de vida se coloca como uma condição relacionada à permanência no território conquistado à revelia das estruturas de poder e consolidado através de uma história de luta coletiva. É na luta pela terra, na reivindicação do reconhecimento dos bairros populares e pela destinação de terra para populações destituídas, que se coloca a disputa real pela cidade.

### **Qual o sentido e o potencial transformador dessas práticas nas lutas urbanas?**

Na dimensão do potencial transformador das experiências, se coloca uma disputa simbólica pelo futuro. O terreno chave da luta política, para Miraftab (2016), é pela descolonização do futuro, pela evocação de um futuro alternativo pela justiça espacial. O sucesso das ações locais, para Angotti (2008), depende de seu fortalecimento através de solidariedades entre movimentos sociais que através do mundo declaram que “outro mundo é possível”. Telles (1997) ressalta a capacidade dos movimentos sociais urbanos abrirem um horizonte de expectativas, ao conferirem sentido transformador às experiências.

As transformações podem ser lidas em muitas dimensões. No planejamento transformador, no militante e na autogestão, defende-se a educação popular como prática para a conquista da autonomia. Está presente a noção de transformação do sujeito social coletivo, através de uma prática engajada. A autogestão seria uma prática para a emancipação política, para a constituição do sujeito como agente de transformação social (USINA CTAH, 2016, p.155). Na educação popular, trabalha-se a capacidade crítica, situada histórica e socialmente, como processo de conscientização e politização. No projetar, trabalha-se o potencial criativo, desnaturalizando processos, no alargamento do imaginário popular. Projetam-se valores do coletivo e da solidariedade, contra a fragmentação e desarticulação social

e política, e de construção do bem comum.

As práticas de planejamento nos casos apresentados no capítulo 5 se realizaram em contextos de conflitos sociais urbanos, que abriram espaços de criação e de política. As ações, no entanto, aconteceram e acontecem nos limites do local. Os meios para a transformação social, os processos de ruptura nas relações de poder e a distribuição dos bens sociais raramente podem ser encontrados em processos alternativos de planejamento local. Além disso, as decisões de planejamento tomadas no contexto de conflito podem ser orientadas por questões de curto prazo que não necessariamente permanecem e se consolidam ao longo do tempo (OLIVEIRA e TANAKA, 2016).

As experiências de planejamento autônomo no Brasil devem ser consideradas em seus processos históricos específicos de desenvolvimento urbano e seus limites. Miraftab (2014) refere-se ao Planejamento Insurgente como transgressor, contra hegemônico e imaginativo. A questão que se coloca é como diferenciar, a partir das experiências locais, aqueles que estão apenas reproduzindo as condições sociais e os radicais, potencialmente transformadores, revolucionários?

Considerando a extrema desigualdade (em termos de recursos) e o ambiente hostil (repressão política e violência direta) em que ocorrem, as experiências podem ser consideradas bem-sucedidas. As condições para uma abordagem radical e para a transformação social são, no Brasil, diferentes das abordadas na literatura dos países centrais. Convergências e similitudes são verificáveis, mas faz-se necessário reconhecer historicidades e condições específicas. É difícil qualificar movimentos de contra-hegemônicos e anticapitalistas, sem reconhecer também as especificidades das formas de dominação em cada caso e local, e dos modos de articulação inter-escalas - local, regional, nacional e internacional. Afinal de contas, não é a mesma coisa lutar em Manhattan, na Cité Soleil de Port-au-Prince ou na Zona Oeste olímpica carioca.

Se as lutas são locais e mobilizam localmente comunidades locais, a interpretação dos processos, caminhos e potencialidades da ação precisa considerar as lutas sociais e políticas que ocorrem nas cidades no Brasil, de forma mais ampla, considerando os movimentos em curso na sociedade, nas quais as lutas locais se inscrevem.

As experiências de resistência à remoção podem se converter em luta política, pelo reconhecimento do bairro popular, pela contestação de grandes projetos urbanos e de um modelo (ideológico) de planejamento perverso disseminado pelos governos nas cidades brasileiras, e pelo direito de autodeterminar seu modo de vida. Eles podem se tornar lutas contra um modelo de desenvolvimento que está sendo imposto às pessoas, confrontar o poder e ser uma fonte de novas e criativas formas de inventar e construir cidades justas e democráticas. A questão é em que momento e de que formas superam os limites da ação local para se projetar enquanto movimentos com maior alcance social e político. Responder a essa questão, certamente não cabe nos limites deste trabalho acadêmico.

## 7.2 Uma visão geral da tese

Abriu-se este trabalho apresentando experiências pioneiras do planejamento alternativo no Brasil em suas duas maiores cidades, inseridas em seu contexto histórico, social e político. Em seguida se descreveu a evolução do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que conferiu dimensão nacional às lutas sociais urbanas e defendeu um novo modo de gestão e planejamento urbano, reconhecendo suas conquistas, apresentando suas limitações e esgotamento, em um momento de convergências políticas e quando novas contradições eram colocadas pela abertura democrática no país. Procurou-se situar o debate dos planejamentos autônomos no debate internacional, reconhecendo as especificidades do contexto brasileiro, e como a partir de casos que conhecemos com maior profundidade, realizar leituras críticas a respeito dessa literatura.

O capítulo 6 tratou do referencial teórico acionado pela literatura. Tanto no Brasil como nas referências internacionais, muitas são as teorizações que buscam estabelecer compromisso social com a prática, mantendo autonomia da produção científica e seu compromisso crítico. Com base nesse quadro amplo, neste capítulo final, foram tecidas considerações sobre os casos brasileiros, visando dar contribuições para a elaboração de uma proposta de **planejamento conflitual**.

Apresentou-se, nessa tese, um quadro do planejamento autônomo, de práticas relacionadas à produção acadêmica: a teoria que decorre da prática, e uma análise das práticas, considerando esse quadro teórico. Esse trabalho certamente

não contempla todo o campo, e outras dezenas de experiências poderiam se somar, trazendo outras perspectivas, outras abordagens e outras leituras. Espera-se ter sido possível dar uma contribuição ao debate sobre as possibilidades e limites das práticas aqui analisadas e dos desafios que permanecem quando se pretende, de modo dialético e radical, interpelar o campo do planejamento.

## 8 REFERÊNCIAS

ABRAMO, Laís. **Greve metalúrgica em São Bernardo**: sobre a dignidade do trabalho. In KOWARICK, Lúcio. *As Lutas Sociais e a Cidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra / UNRISD, 1994.

ALINSKY, Saul. **Rules for Radicals**: A practical primer for realistic radicals. New York: Vintage Books / Random House (versão Kindle), Inc., 1971.

ANGOTTI, Thomas. **New York for Sale**: Community Planning Confronts Global Real Estate. The MIT Press, 2008.

\_\_\_\_\_. **Advocacy and Community Planning**: Past, Present and Future. In *Progressive Planning*. Planners Network, apr./2007.

Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa e Olimpíadas (ANCOP). **Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil**. Rio de Janeiro: ANCOP, 2012.

Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa e Olimpíadas (ANCOP). **Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil**. Rio de Janeiro: ANCOP, 2014.

AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo**: As Experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

\_\_\_\_\_. **Sociedade civil e Estado no Brasil**: da autonomia à interdependência política. In *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, no 2, novembro, 2012. (p. 383-398)

BAIERLE, Sérgio. **Crise do Sujeito, Otimismo Cruel e Exclusão Participativa**. Porto Alegre: Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2012.

BARROS, Joana e MIAGUSKO, Edson. Mutirão União da Juta: do “fim do mundo” à padaria comunitária. In **USINA: Entre o Projeto e o Canteiro**. (texto original apresentado ao Seminário Internacional de Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, PUC-Camp, dez./2000) São Paulo: Edições Aurora, 2015. p.35-57

BEARD, Victoria A. Learning Radical Planning: The Power of Collective Action. In **Planning Theory**, Vol. 2 (1): 13-35: SAGE Publications, 2003. Acesso online: [www.sagepublications.com](http://www.sagepublications.com).

BLANK, Gilda. Brás de Pina: Experiência de Urbanização de Favela. In VALLADARES, Licia do Prado. **Habitação em Questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979.

BONDUKI, Nabil e ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979b.

BONDUKI, Nabil G., KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH; as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: XII ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2007, **Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR**. Florianópolis: ANPUR, 2007. Disponível

em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>

BONDUKI, Nabil. **Entre a Academia e a Política: uma trajetória entrelaçada**. Memorial de Livre-Docência – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011

\_\_\_\_\_. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade / FAPESP, 1988.

\_\_\_\_\_. Crise da Habitação e a luta pela moradia no pós-guerra. In KOWARICK, Lúcio. **As Lutas Sociais e a Cidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra / UNRISD, 1994.

CAMARGO, Cândido P. F. et al. **São Paulo 1975 Crescimento e Pobreza**. São Paulo: Edições Loyola, 1976.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Avanços e Desafios na Experiência Brasileira de Urbanização de Favelas. In **Cadernos da Metrópole**, n.17, 1ºsem., 2007. p.219-240

\_\_\_\_\_. Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente. In **Cadernos do IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano XI, nos. 1 e 2, 1997. p.79-111

CARRANZA, Edite G. e CARRANZA, Ricardo. Geometrias e estruturas de Vitor Amaral Lotufo. In **Arquitetura e Urbanismo**, Editora Pini, Ed. 194, maio/2010. (edição online: <http://www.au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/194/geometrias-e-estruturas-171350-1.aspx>)

CARVALHO, Marcos Oliveira de. **A Produção Audiovisual no Planejamento Urbano Participativo: experiências e o caso do plano de bairro Saramandaia**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra (Coleção Pensamento Crítico, v. 48), 1983.

Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro (Comitê Popular Rio). **Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, Comitê Popular Rio, 2013.

Cooper Squadre Committee (CSC). A History of the Cooper Square Committe (1959-2004). In CSC, **45th Anniversary Program Book**. New York: CSC, 2004. Disponível em: <https://coopersquare.org/about-us/some-organizational-milestones>. Acesso em: set./2015.

\_\_\_\_\_. **Cooper Square Community Development Plan (URban Renewal Plan)**. Fourth Minor Change: April, 1991. New York: CSC, 1991. Disponível em: <https://coopersquare.org/about-us/some-organizational-milestones>. Acesso em: set./2015.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In Daniel Mato (Coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. (p. 95-110)

DAVIDOFF, Paul. Advocacy and pluralism in planning. In: **Journal of the American Institute of Planners (JAPA)**. Vol. 31, ed. 4, pag. 331-338, 1965. DAVIS, Angela. entrevista.

DE CARLI, Beatrice et al. Regeneration through the 'pedagogy of confrontation'. In **Revista de arquitectura de la Universidad de Los Andes**, Bogotá, p. 146-161, nov. de 2015.

FARIA, José Ricardo. **Planos Diretores Participativos: a razão consensual no discurso da reforma urbana.** Rio de Janeiro, Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) Instituto de Planejamento e Pesquisa Urbana e Regional, Rio de Janeiro, 2012.

FERNANDES, Ana et al. **Linha Viva, Não!.** Salvador. In ANCOP. **Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil.** Rio de Janeiro: ANCOP, 2014.

FISCHER, Frank. Discursive Planning: social justice as discourse. In MARCUSE, Peter et al. **Searching for the Just City.** Debates in Urban Theory and Practice. New York: Routledge, Taylor & Francis e-Library (Kindle Edition), 2009.

FORESTER, John. Planning in Face of Conflict: Negotiation and Mediation Strategies in local Land Use Regulation. In **Journal of the American Planning Association**, n.53, p. 303-314, set./ 1987.

\_\_\_\_\_. Planning in Face of Power. **Journal of the American Planning Association**, v. 48, lss. 1, p.67-80, 1982.

FREIRE, Américo e OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). O arquiteto que virou antropólogo: Carlos Nelson Ferreira dos Santos. Depoimentos de Maria Laís Pereira da Silva, Isabel Cristina Eiras e Diogo Lordello de Mello. In **Capítulos da memória do Urbanismo Carioca: Depoimentos ao CPDOC/FGV.** Rio de Janeiro: Folha Seca, 2000.

FRIEDMANN, John. **Insurgencies: Essays in Planning Theory.** New York: Routledge, Taylor & Francis e-Library (Kindle Edition), 2011.

\_\_\_\_\_. **Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action.** New Jersey: Princeton University Press, 1987.

GARCIA, Marília F. E NUNES, Edison (Ed.). Depoimentos: Formação e prática profissional do arquiteto – três experiências em participação comunitária. In **Espaço e Debates**, n.08, 1983. p.79-95

GOHN, Maria da Glória M.. A Produção sobre Movimentos Sociais no Brasil no Contexto da América Latina. In **Política e Sociedade**, Florianópolis, v.13, n. 28, set/dez de 2014.

\_\_\_\_\_. **A força da periferia: a luta das mulheres por creches em São Paulo.** Petrópolis: Vozes, 1985a. (originalmente apresentada como tese de doutorado - USP)

\_\_\_\_\_. **Luta pela moradia popular em São Paulo: as favelas.** São Paulo: Fauusp, 1985b.

GONÇALVES, Rafael Soares; AMOROSO, Mauro. União como acesso à cidade: a UTF entre a história e a memória do movimento associativo de favelas do Rio de Janeiro. In **Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro**, no. 07. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2013.

GRABOW, Stephen e HESKIN, Allan. Foundations for a Radical Concept of Planning, **Journal of the American Institute of Planners**, 39:2, 106-114, 1973. Versão online de nov./2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/01944367308977664>. Acesso em nov./2014.

GRAZIA, Grazia de. Introdução. In GRAZIA, Grazia de (org.). **Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana.** Rio de Janeiro: FASE, 1990. (p.70-88)

GTAPM. **Parecer Vila Autódromo: Plano Popular da Associação de Moradores,**



Pescadores e Amigos da Vila Autódromo (AMPAVA), Plano da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: GTAPM, julho de 2013.

GURZA LAVALLE, Adrian. **Sem Pena nem gloria**: o debate da sociedade civil nos anos 1990. Novos Estudos. CEBRAP, CEBRAP. São Paulo, v. 66, n.66, p. 91-110, 2003. Leonelli, 2013

HEALEY, Patsy. Traditions of Planning Thought. In: Campbell, Scott; Fainstein, Susan. **Readings in planning theory**. Malden/Mass, Blackwell Publishers, 2012. (pp. 214-233)

HOLSTON, James. Espaços de Cidadania Insurgente. In **Revista do Iphan**, n. 24, ano 1996.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento no Brasil (1930 – 1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

Instituto de Pesquisas do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (IPJBRJ) (Org.). **Jardim Botânico do Rio de Janeiro: 1808-2008**. Rio de Janeiro: IPJBRJ, 2008.

JACOBI, Pedro. **Movimentos Sociais Urbanos no Brasil**: Reflexão sobre a Literatura nos Anos 70 e 80. In BIB, Rio de Janeiro, n. 23, 1º.sem./1987. (p.18-34)

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KENNEDY, Marie. From Advocacy Planning to Transformative Community Planning. In **Progressive Planning Magazine**, back issues, spring/2007. (online: <http://www.plannersnetwork.org/2007/04/from-advocacy-planning-to-transformative-community-planning/>)

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979 (conjunto de artigos produzidos entre 1973 e 1979)

\_\_\_\_\_. **As Lutas Sociais e a Cidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra / UNRISD, 1994.

\_\_\_\_\_. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

\_\_\_\_\_. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. In Novos Estudos, n. 63. São Paulo: CEBRAP, jul. 2002. p.9- 30

LAGO, Luciana C.. Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. In **e-metropolis**: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, v. 5, p. 1, 2011.

LEPP/UFC et al. **Dossiê das Comunidades Ameaçadas de Remoção pelas Obras da Copa em Fortaleza (CE)**. Fortaleza: LEPP/UFC, 2012.

LOPES, João Marcos. **Sobre Arquitetos e Sem-Tetos**: técnica e arquitetura como prática política. Memorial de Livre-docência – Instituto Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU USP), São Carlos, 2011.

MÄNTYSALO, Raine. **Dilemas na Teoria Crítica do Planejamento**. In Cadernos IPPUR, Ano XIX, no 1 e 2, jan-dez, 2005.

MARICATO, Ermínia e FERREIRA, João Sette Whitaker. Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar? In: **Correio da Cidadania**, n. 252. São Paulo, 7 a 14 de julho de 2001.

MARICATO, Ermínia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_. **Brasil, Cidades**: Alternativas para a Crise Urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**: Ilegalidade, Desigualdade e Violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. Reforma urbana: limites e possibilidades: uma trajetória incompleta. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 1996. (Edição consultada: 2ª. Ed., Letra Capital, 2015). (p.309-327)

\_\_\_\_\_. Autoconstrução, a arquitetura possível. In MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979.

MAYER, Joviano G. M., LOURENÇO, T. C. B. Belo Horizonte, Cidade Ocupada: o caso da ocupação Dandara. In OLIVEIRA et al (Org.). **Planejamento e Conflitos Urbanos**: experiências de luta. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

MEIR, Avinoam. Bedouin, The Israeli State and Insurgent Planning: Globalization, Localization or Glocalization?. In: **Cities 22**. Great Britain, v. 3, p. 201-215, 2005.

MELLO, Juliana O. B. **Urbanização Sim, Remoção Não**: A atuação da Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara nas décadas de 1960 e 1970. Niterói: Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da UFF, 2014.

MENDIETA, Eduardo. Política e Prisões: uma entrevista com Angela Davis / Politics and Prisons: an Interview with Angela Davis (concedida em 5/05/2004). In **Revista Impulso**, Piracicaba, p.127-138, v. 17 (43), 2006.

MIRAFETAB, Faranak. **Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 18, n. 3, p. 363, dez. 2016. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5499>>. Acesso em: fev./2017.

\_\_\_\_\_. **Insurgent Planning**: Situating Radical Planning in the Global South. In: "Planning Theory", Vol.8, p. 32-50; SAGE Publications, 2009.

MOISÉS, José Alvaro. **Cidade, Povo e Poder**. São Paulo: CEDEC, 1982.

\_\_\_\_\_. Contradições Urbanas, Estado e Movimentos Sociais. In **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 1, n.1, p. 27-34, 1979.

MONTE, Francisca Silvania S., FREITAS, Rosângela M. SALES, Rita de Cássia L. **Comunidades do Trilho**: lutas, resistências, conflitos e conquistas no contexto da Copa 2014 na cidade de Fortaleza (CE). Edição disponibilizada pelas autoras (no prelo), 2016.

MOREIRA, Fernanda A. **O Lugar da Autogestão no Governo Lula**. São Paulo: Dissertação de mestrado apresentada à FAU USP, 2009.

NEPLAC/ETTERN. Arroio Pavuna e Vila Autódromo: Histórias. Rio de Janeiro: NEPLAC/ETTERN, 2016.

NUNES, Guida. **Favela: Resistência pelo Direito de Viver**. Petrópolis, Editora Vozes, 1980.

OLIVEIRA et al. A Batalha da Vila Autódromo: “negociação” e resistência à remoção. In OLIVEIRA et al (org.). **Planejamento e Conflitos Urbanos: experiências de luta**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de e TANAKA, Giselle. **Urban Planning in the Context of Social Conflicts: autonomous initiatives in Contemporary Brazil**. IV WORLD PLANNING SCHOOLS CONGRESS, jul./2016, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: mimeo, 2016.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista / O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVIERI, Laura. Das trincheiras do conflito fundiário à história da cidade: o caso do Horto. Rio de Janeiro: Museu do Horto (artigo online), 6 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.amahor.org.br/5471>. Acesso: jan/2017.

PACHECO JÚNIOR, Israel e OLIVEIRA, Sandro Barbosa. Reflexões e Princípios para Outro Trabalho Social. In VILAÇA, Íncaro e CONSTANTE, Paula (org.). **USINA: Entre o Projeto e o Canteiro**. São Paulo: Edições Aurora, 2015. (p.184-200)

PAOLI, Maria Célia. Movimentos Sociais, Cidadania, Espaço Público: Perspectivas Brasileiras para os Anos 90. In: **Revista de Ciências Sociais**, n. 33, outubro de 1991.

PONTES, Maria Lúcia e MENDES, Alexandre F. O Caso Canal do Anil e sua Importância na Reestruturação do Núcleo de Terras e Habitação: um novo começo. In MENDES, Alexandre F. e COCCO, Giuseppe. (org.). **A Resistência à Remoção de Favelas no Rio de Janeiro: Instituições do comum e resistências urbanas: a história do núcleo de terras e habitação e a luta contra a remoção de favelas no Rio de Janeiro (2007-2011)**. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

Pratt Institute. **Intractable Democracy: Fifty Years of Community-Based Planning**. New York: Programs for Sustainable Planning and Development, Pratt Institute, 2010.

Progressive Planning Magazine. Progressive Planning Profile: Jacqueline Leavitt. In **Progressive Planning Magazine** back issues, winter/2008. Disponível em: <http://www.plannersnetwork.org/2008/01/progressive-planning-profile-jacqueline-leavitt/>. Acesso: jan./2017.

RIBEIRO, Ana Clara T. A Reforma e o Plano: algumas indicações gerais. In GRAZIA, Grazia de (Org.). **Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990. (p.70-88)

RIBEIRO, Luiz César de Q. e CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade. In GRAZIA, Grazia de (Org.). **Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990. (p.70-88)

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. O futuro das cidades brasileiras na crise. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 1996. (Edição consultada: 2ª. Ed., Letra Capital, 2015). (p.11-20)

RIZEK, Cibele Saliba. Intervenções urbanas recentes na cidade de São Paulo: processos agentes, resultados. In CABANES, Robert et al (org.). **Saídas de Emergência**. São Paulo: Boitempo, 2011.

ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 1996. (Edição online consultada: 2ª. Ed., Letra Capital, 2015). p.351-360

ROMÃO, Wagner de Melo. **Nas Franjas da Sociedade Política**: estudo sobre o orçamento participativo. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RONCONI, Reginaldo L. N.. **Habitacões Construídas com Gerenciamento pelos Usuários, com Organização de Trabalho em Regime de Mutirão** (O Programa Funaps Comunitário). Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, São Carlos, 1995.

ROY, Ananya e ALSAYYAD, Nezar. Plogogue/Dialogue Urban Informality: Crossing Borders. In ROY, Ananya e ALSAYYAD, Nezar (edit.). **Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia**. Lanham: Lexington Books, 2004.

ROY, Ananya. Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. In **Journal of the American Planning Association** (JAPA), v. 71, n. 2, Spring 2005.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970- 80)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. O impasse da “formação nacional”. In FIORI, José Luís (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de; LEMOS, Carlos Alberto C. **Habitacão popular paulistana auto-construída**. São Paulo: FAU USP, 1978.

SANDERCOCK, Leonie. Framing Insurgent Historiographies for Planning. In SANDERCOCK, Leonie. **Making the Invisible Visible**. A Multicultural Planning History. Los Angeles: University of California Press, 1998.

\_\_\_\_\_. Planning's Radical Project What's the Pedagogy? In **Progressive Planning Magazine**, jan. /fev., 1999. Disponível em: <http://www.plannersnetwork.org/1999/01/plannings-radical-project-whats-the-pedagogy/>. Acesso em: nov./2014.

\_\_\_\_\_. Towards a Planning Imagination for the 21st Century. In **Journal of the American Planning Association** (JAPA), v. 70, n. 2. Spring, 2004.

SANTO AMORE, Caio, REIS, Nunes L. e PEREIRA, Rafael B.. De Entrave ao Desenvolvimento a Pessoas com Direitos: A experiência do plano popular alternativo da Favela da Paz em Itaquera. In OLIVEIRA, Fabrício Leal et al (org.). **Planejamento e Conflitos Urbanos: experiências de luta**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016. p.205-230

SANTOS JUNIOR, Orlando, MONTANDON, Daniel. **Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto das Cidades: Balanço Crítico e Perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando. **A. Reforma Urbana**: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. 1a. ed. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ-FASE, 1995. p. 41-57

SCHWARZ, Roberto. Cultura e Política, 1964-1969. In **Cultura e Política**. São Paulo: Paz e Terra (2a. edição), 2005a. p.7-58

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: CEBRAP/ Brasiliense, 1973.

TANAKA, Giselle e COSENTINO, Renato. Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro: movimentos sociais urbanos e novas articulações políticas. In SANCHÉZ et al (org.) **A Copa do Mundo e as Cidades**. Niterói: Editora da UFF, 2014. (p.207-231)

TANAKA, Giselle. **Periferia: conceito, práticas e discursos**. Práticas sociais e processos urbanos na metrópole de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

TELLES, Vera da Silva. Anos 1970: experiências, práticas e espaços políticos. In KOWARICK, Lúcio (Org.). **As Lutas Sociais e a Cidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra / UNRISD, 1994.

\_\_\_\_\_. Anos 70: experiências, práticas e espaços políticos. In KOWARICK, Lúcio. **As Lutas Sociais e a Cidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra / UNRISD, 1994.

\_\_\_\_\_. As Fronteiras da Lei como Campo de Disputas. In: PERALVA, Angelina; TELLES, Vera da Silva (Org.). **Ilegalismos na globalização**: migração, trabalho e mercados. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2015.

\_\_\_\_\_. Ilegalismos populares e relações de poder nas tramas da cidade. In CABANES, Robert et al (Org.). **Saídas de Emergência**. São Paulo: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. Mutações do trabalho e experiência urbana. In **Tempo Social**, vol. 18, no. 1, p. 173-195. 2006. Disponível online: [www.scielo.br](http://www.scielo.br).

\_\_\_\_\_. **Trabalho, cidade e os elos perdidos da política**. In Seminário “Francisco de Oliveira: a tarefa da crítica”. São Paulo: 2003 (publicação no prelo, disponibilizada para os alunos de pós- graduação da FFLCH USP).

THABIT, Walter. **Cooper Square Committee Chronology**. A listing of Cooper Square events and activities – including victories and defeats – from March 1959 through March 2005. New York: CSC, 2005. Disponível em: <https://coopersquare.org/about-us/some-organizational-milestones>. Acesso em: set./2015.

União dos Movimentos de Moradia (UMM). Alternativas habitacionais e qualidade de vida urbana - reflexões sobre a trajetória de lutas da UMM. In GRAZIA, Grazia de (Org.). **Direito à Cidade e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Reforma Urbana, 1993. (p.126-144)

USINA CTAH. Processos de projeto como construção de autonomia. In VILAÇA, Íncaro e CONSTANTE, Paula (org.). **USINA: Entre o Projeto e o Canteiro**. São Paulo: Edições Aurora, 2015. (p.155-167)

\_\_\_\_\_. Arquitetura, Política e Autogestão: um comentário sobre os mutirões habitacionais. In **Revista Urbania**, n.3, Editora Pressa, 2010. (p.49-59)

VAINER, Carlos et al. O Plano Popular da Vila Autódromo: uma experiência de planejamento conflitual. In OLIVEIRA, Fabrício Leal et al (org.). **Planejamento e Conflitos Urbanos**: experiências de luta. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016. (p.27-64)

VAINER, Carlos. Quando a cidade vai às ruas. In: MARICATO, Ermínia et. al. **Cidades Rebeldes**: Passe livre e as Manifestações que Tomaram as Ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: Reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. **Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

\_\_\_\_\_. Sem título. Palestra no Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Salvador: GT Conflitos Fundiários Urbanos / Programa Nacional de Capacitação das Cidades / Conselho Nacional das Cidades / Ministério das Cidades, 6 a 8 de agosto de 2007. Disponível em: <http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br/novo/analises/TextoVainer.pdf>. Acessado em ago./2011.

\_\_\_\_\_. Projeto de pesquisa: Laboratório Experimental de Planejamento Conflitual, ETTERN/IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro: mimeo (texto disponibilizado pelo autor), 2010.

\_\_\_\_\_. O plano de recuperação e desenvolvimento econômico e social das comunidades atingidas por barragens de Itá e Machadinho: uma experiência inovadora de extensão universitária e de planejamento. In: **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, p. 135-153, Ano XVII, n° 1, 2003.

\_\_\_\_\_. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000. (pag.: 75-103)

VALLADARES, Licia do Prado. **Passa-se Uma Casa**: Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

VILAÇA, Íncaro e CONSTANTE, Paula (org.). **USINA: Entre o Projeto e o Canteiro**. São Paulo: Edições Aurora, 2015.

YIFTACHEL, Oren et al. **A Master Plan for the Unrecognized Bedouin Villages in the Negev** (Selected Parts). Community planning seminars for women (mimeo), 2013.

YIFTACHEL, Oren. **Critical Theory and “Gray Space”**: Mobilization of the colonized. No prelo, recebido do autor, 2011.

#### ENTREVISTAS:

Depoimento da morada e liderança da Vila Autódromo, Inalva Mendes Brito, Rio de Janeiro, novembro de 2011.

Depoimento da moradora e pesquisadora do LEPP/UFC, Rita de Cássia Laurindo Sales, Fortaleza, agosto de 2014.

Entrevista com Kelson Vieira Senra. Conflitos e Dilemas na Luta do Fórum Nacional de Reforma Urbana, Rio de Janeiro, novembro de 2016.

Entrevista com Cleber Lago Valle Mello Filho. Assessoria Técnica aos Movimentos Populares através do Sindicato dos Arquitetos do Rio de Janeiro, Brasília (via telefone), janeiro de 2017.

Entrevista com Paulo Oscar Saad. Arquitetos Militantes no Rio de Janeiro e o Sindicato dos Arquitetos do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, fevereiro de 2017.