



# Planejamento e Conflitos Sociais: reflexões a partir lutas urbanas

Planning and Social Conflicts: contributions from  
cases of urban struggle

*Giselle Tanaka, doutoranda IPPUR UFRJ,  
gisellemegumi@gmail.com.*

## RESUMO

O desenvolvimento de projetos alternativos, utilizando instrumentos e linguagem técnica, tem sido um recurso utilizado pelos movimentos sociais urbanos na luta pela cidade, pelo menos desde a década de 1960. Fora do governo, e questionando suas práticas, propostas alternativas são elaboradas para contestar planos oficiais. Este artigo pretende discutir experiências de planejamento autônomo no contexto de conflitos sociais, no Brasil contemporâneo. As especificidades do caso brasileiro são apresentadas, a partir de uma contextualização histórica, e relacionadas com literatura acadêmica do Norte Global sobre planejamento comunitário, radical e insurgente. O trabalho apresenta em seguida reflexões a partir de casos contemporâneos no Brasil de experiências de planejamento insurgente, alternativo ou autônomo, em contexto de conflitos sociais urbanos desencadeados por grandes projetos urbanos que ameaçam comunidades pobres. Na cidade neoliberal do século XXI, regulada de acordo com os padrões de governança corporativa e focada na atração de investimentos (especialmente estrangeiros), novas e intensificadas formas de conflitos urbanos acontecem. Movimentos sociais e organizações comunitárias procuram estratégias e meios para resistir e desafiar tal projeto de cidade impostas. Projetos e planos populares e alternativos para o espaço urbano surgem como possíveis instrumentos para defender seu direito à moradia e à cidade, e como forma de reivindicar seu direito de decidir sobre o futuro do espaço urbano, contra forças corporativas aliadas ao poder político.

**Palavras Chave:** Planejamento Urbano, Conflitos Sociais Urbanos, Insurgências, Movimentos Sociais Urbanos, Cidades

## ABSTRACT

The development of alternative projects, utilizing technical language and instruments, has been a resource used by urban social movements in its struggle for the city at least since the 1960's. From outside of the government, and questioning its practices, they elaborate alternative proposals to contest official plans. This paper intends to discuss surveyed cases of autonomous planning practices in the context of social conflicts, in contemporary Brazil. Considerations of Brazilian's specific historical context are presented in face to the academic literature from the Global North on community, radical and insurgent planning. The paper presents considerations based on contemporary cases in Brazil of insurgent, alternative, or autonomous planning experiences, in context of urban social conflicts triggered by large urban projects that threaten poor communities. In the neoliberal city of the 21st century, regulated in accordance to standards of corporate governance and focused on the attraction of (especially foreign) investments, new and intensified forms of urban conflicts happen. Social movements and community organizations seek for strategies and means to resist and challenge such imposed city project. Popular and alternative projects and plans for the urban space emerge as possible instruments to defend their right to housing and to the city; to claim for their right to decide about the future of the urban space, against corporate forces allied to political power.

**Keywords:** Urban Planning, Urban Social Conflicts, Insurgencies, Urban Social Movements, Cities

## INTRODUÇÃO

A aceleração dos investimentos públicos nas cidades, motivados pelo crescimento econômico, pelos programas federais de incentivo à construção civil como política anticíclica no contexto de crise internacional (Programa de Aceleração do Crescimento, do Governo Federal, criado em 2007), e ainda impulsionados pela preparação das cidades para sediar megaeventos esportivos - Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016 - acirraram conflitos urbanos. Os investimentos invariavelmente estavam associados a projetos locais de expansão do mercado imobiliário, de avanço sobre áreas pouco valorizadas da cidade, e portanto, ocupadas por favelas e loteamentos populares, para onde então se dirigia o capital imobiliário em busca de maximizar seus ganhos.

A expansão do mercado imobiliário é acompanhada pela ameaça aos bairros populares, que até então haviam sido permitidos de ali se instalar, inclusive recebendo pequenos benefícios em época de eleições. É conhecida a lógica do mercado, de avançar sobre áreas periféricas, ou “abandonadas e degradadas”, onde podem maximizar seus ganhos com a valorização fundiária. Essa expansão, porém, como também bastante demonstrado na literatura sobre grandes projetos urbanos, se sustenta com investimentos públicos massivos. Quando definidas as novas áreas de incorporação, os agentes do mercado passam a atuar junto ao Estado para o direcionamento dos investimentos públicos. Essa forma de atuar sobre o território tem se dado de forma ainda mais descarada no contexto dos megaeventos esportivos. São os próprios incorporadores e empreiteiras os contratados para elaborar os projetos urbanos e os estudos de viabilidade financeira, que envolvem concessões públicas, de serviços e terras, privatizações e obras públicas.

Esse foi o caso do Porto Maravilha e do Parque Olímpico no Rio de Janeiro, para citar duas grandes operações urbanas, e de projetos como a reforma do Estádio do Maracanã e seu entorno. As irregularidades desses procedimentos são inclusive questionados na justiça. As mesmas empresas contratadas pelo governo (Prefeitura no caso das Operações Urbanas, e Estado do Rio de Janeiro, no caso do Maracanã) para realizar o estudo de viabilidade econômica da concessão pública, depois integram o consórcio que apresenta a única, e portanto vencedora, proposta no processo licitatório<sup>1</sup>.

Esses grandes projetos urbanos são apresentados como necessários ao desenvolvimento urbano e econômico das cidades, como uma oportunidade para a população, que seria beneficiada com os investimentos privados, no marco do planejamento estratégico. Carlos Vainer, em seu artigo “*Pátria, Empresa e Mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*” apresenta como no caso do Rio de Janeiro agentes privados formam uma coalizão de forças com o poder político para criar condições de impor seu projeto de cidade. Uma cidade que é posta “à venda”, como forma de se resolver seus problemas urbanos (VAINER, 2000). No caso dos megaeventos esportivos, a criação de um consenso em torno da ideia de entregar a cidade àqueles que poderão trazer os maiores lucros, se alia ainda ao discurso do esporte como uma forma de integração entre os povos como forma de legitimação.

O discurso do consenso que se impõe está relacionado também com tentativas de invisibilização

---

<sup>1</sup> ver artigo de Mariana Medeiros (2016) e artigo de Adriano Belisário para a agência pública (<http://apublica.org/2016/04/documento-da-lava-jato-sugere-cartel-na-olimpiada/>), sobre fortes indícios de corrupção envolvendo a formação de cartel no caso do Parque Olímpico, e denúncias do Instituto Mais Democracia sobre o caso Maracanã (<http://www.maisdemocracia.org.br>).

dos impactos e dos atingidos. Como são as mesmas empresas que produzem os estudos de viabilidade econômica e os relatórios de impacto (quando existentes), esses em geral sequer são mostrados. Quando aparecem, são minimizados através do discurso do que se ganha. Com relação aos megaeventos esportivos, no Brasil, houve desde os Jogos Panamericanos no Rio de Janeiro, um movimento crescente de denúncia dos impactos negativos nas cidades. O Comitê Social do Pan (no contexto da preparação dos Jogos Panamericanos no Rio de Janeiro), os Comitês Populares da Copa e Olimpíadas nas doze cidades-sede da Copa de 2014, incluindo o Rio de Janeiro que sediou também as Olimpíadas, foram espaços de coalização de movimentos sociais, militantes e organizações de defesa de direitos humanos. Os Comitês se tornaram espaços de denúncias dos impactos dos grandes projetos urbanos associados aos Jogos, das violações de direitos humanos que vinham sendo mascaradas, e de quem realmente se beneficia<sup>2</sup>.

As resistências às remoções também ganharam força nesses espaços de denúncia. Este artigo propõe uma reflexão sobre formas de luta e resistência encontradas por populações ameaçadas de remoção que envolvem a proposição planos e projetos alternativos. Diante de um projeto que se apresenta como único e consensual, comunidades, moradores de favelas e ocupações urbanas, se aliam a assessorias e organizações políticas, para se contrapor. No contexto de conflito, elaboram planos e projetos viáveis, construídos através de formas democráticas e tecnicamente embasadas. Esses planos são incorporados a estratégias de luta, que os permitem se contrapor a forças políticas e econômicas poderosas.

A proposição de planos locais, a elaboração de desenho urbano, e o desenvolvimento de projetos urbanos e mesmo de políticas públicas, por movimentos sociais e assessorias técnicas não é nova. O contexto histórico político em que se apresentam, o conflito (ou confronto) político no qual se inserem, e as estratégias de luta e resistência que se estabelecem, porém podem alterar os sentidos da experiência.

Nesse artigo vamos apresentar quatro casos de experiências de planejamento como estratégia de luta social, de diferentes regiões do Brasil. Através dos casos, denominados de experiências autônomas de planejamento em contexto de conflito urbano, pretendemos também estabelecer um diálogo com a literatura acadêmica sobre esses planejamentos.

Começamos apresentando referências do contexto histórico no qual essas experiências estão inseridas. No caso da literatura do “norte”, do “community planning” e seus desdobramentos no contexto dos avanços das lutas sociais. Mantivemos o termo em inglês por não encontrar uma tradução precisa do “community” para o português, uma vez que comunitário no Brasil teria um sentido diverso<sup>3</sup>. No contexto ainda dos países centrais (ou do “Norte Global”), a literatura recente trabalha com as proposições de planejamento progressista, radical e insurgente. Buscaremos trazer também referências a esses termos para a reflexão.

No caso brasileiro, apresentamos uma breve contextualização das lutas pelo “direito à cidade”, com referência aos casos de São Paulo e Rio de Janeiro. As lutas das periferias e favelas, durante a década de 1980, geraram alianças entre as lutas populares e as “assessorias técnicas”, que estão na base da organização dos principais movimentos de luta por moradia do Brasil. Esse movimento histórico, tem influência sobre as lutas e resistência recentes, dos casos apresentados.

---

<sup>2</sup> Ver os Dossiês de Violações de Direitos Humanos, produzidos pela Articulação dos Comitês Populares da Copa e Olimpíadas e pelo Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro.

<sup>3</sup> O termo “community” estaria mais próximo de local, se referindo à escala do bairro. Porém, há especificidades da organização da sociedade americana, das formas de sociabilidade no nível do bairro, que não apresenta semelhanças na sociedade brasileira.

## “COMMUNITY PLANNING” E AS LUTAS URBANAS

O desenvolvimento de projetos alternativos, utilizando instrumentos e linguagem técnica, tem sido um recurso dos movimentos sociais urbanos na sua luta pelo direito à cidade pelo menos desde os anos 1960. Através de contra-propostas, grupos organizados contestam projetos do mercado imobiliário e intervenções urbanas que ameçam famílias de deslocamento forçado, despejos ou remoções<sup>4</sup>.

Os anos 1960 nos Estados Unidos foram marcados pelas lutas por direitos civis, com manifestações populares e ações de desobediência civil nas maiores cidades americanas, com destaque para Nova Iorque. O movimento, conhecido como “movimento pelos direitos civis”, 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), pelo direito das mulheres, de imigrantes, LGBTT e movimentos estudantis. O movimento cresce 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 obtém uma vitória importante em 1964, a conquista do Ato dos Direitos Civis (Civil Rights Act), que torna todos iguais perante a lei, derrubando leis discriminatórias em todo o país. Porém, estavam em curso ações nas cidades, com apoio de programas federais, que atingiam principalmente bairros pobres. Desde os anos 1930 são registrados em Nova Iorque lutas contra a remoção por pessoas desempregadas (contexto da “Grande Depressão”, crise econômica com altos índices de desemprego que marcou os anos 1930 nos Estados Unidos). Nos anos 50 e 60, o programa federal de renovação urbana (autorizado em 1949) e a “Guerra Federal contra a Pobreza” (War on Poverty), que incluía o Programa Cidades Modelos (Model Cities Program), impulsionam 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 Robert Moses, as intervenções incluíam grandes obras viárias (vias expressas) e a 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. As lutas sociais em torno de questões de trabalho, direitos civis, e movimentos civis e políticos “radicais” foram particularmente fortes nessa cidade.

Importante observar que o sentido de “radical” utilizado em geral na bibliografia de planejamento urbano estadunidense para se referir a movimentos civis e políticos, é distinta da forma com que a noção é empregada para os movimentos sociais na prática e na nossa literatura. A noção estaria associada a movimentos e organizações que trabalham com a perspectiva de transformação social de forma ampla, a partir do trabalho de base, de mobilização da sociedade a partir da transformação e politização das pessoas.

O ativista político Saul Alinsky (1971), em sua obra que é uma das referências no assunto “Rules for Radicals”, 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

---

<sup>4</sup> O termo despejo em geral é mais utilizado no caso de reintegração de posse por ordem judicial, mas também generalizado para casos de famílias expulsas de sua moradia. O termo remoção vem sendo utilizado mais recentemente (adotado pelos Comitês Populares da Copa e Olimpíadas, por exemplo) relacionado à formas violentas de expulsão de famílias de suas casas, com ou sem ordem judicial.



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, seria a organização das massas, uma vez que para aqueles que não detém poder essa seria a única alternativa para realmente transformar a sociedade.

O livro não apresente uma linha política ou ideológica clara, e se coloca contrário a qualquer uma delas. As ideologias teriam em si uma verdade fundadora imposta, que também deveria ser contestada. O ativista radical seria um “relativista político”, o que quer dizer estar aberto às condições reais que se colocam, e às decisões do povo. Seus princípios seriam orientados pelos valores da equidade, justiça, liberdade, paz, e uma profunda preocupação com a vida humana (apresentados como valores da tradição Judaico-Cristã, e da democracia política), e o projeto de transformação social seria construído com as pessoas. A perspectiva é do mundo como uma área política de poder, motivada por jogos de interesses. Os ativistas devem mobilizar as pessoas para confrontar o status quo, agindo com criatividade nas contradições e tensões do sistema, e com capacidade de comunicação para construir com os “despossuídos” com as classes médias, alternativas. (ALINSKY, 1971)

O *community planning* teria nascido como uma forma de se contrapor aos projetos de renovação urbana, apresentados pelo Estado respondendo aos interesses do mercado imobiliário, e seria uma forma de defesa dos direitos das pessoas de permanecer em suas comunidades. A proposição de planos locais, porém, teria se generalizado em cidades norte-americanas, nem sempre associadas a projetos transformadores.

Com interesse específico nos casos relacionados às lutas urbanas, Tom Angotti (2008), faz um balanço sobre as lutas comunitárias e o chamado “community-based planning” na cidade de Nova Iorque dos anos 1960 aos dias atuais. Em sua avaliação, a força e maturidade dos movimentos na cidade podem ser medidos pela superação dos protestos e batalhas individuais. Os ativistas comunitários, teriam ido além ao não só proteger suas moradias e comércios, mas ao planejar seu futuro de longo prazo, e promover planos na escala da cidade que consideram as necessidades dos muitos bairros ameaçados pelo deslocamento forçado. Quando atingem esse grau de organização e politização, o autor os denomina de “progressive community-based planning”, que poderiam também ser identificados com as noções de planejamento *radical* e *transformativo* (ANGOTTI, 2008).

O planejamento urbano radical trabalha com a noção de planejamento como transformação social e pode ser visto como uma derivação do “community planning”. John Friedmann (1987) diferencia o planejamento como forma de guia societário do planejamento 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). Também segundo Friedmann, a diferença entre o planejamento radical e outros tipos de planejamento, como o local, estaria em seu caráter oposicional, que se materializa em “estratégias de conflito”. Novos tipos de planejamento, como o transformador e insurgente, que serão abordado adiante neste trabalho, seriam formas de planejamento radical.

## **MUTIRÕES AUTOGESTIONÁRIOS, URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E OS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS**

No Brasil, a partir dos anos 1970, movimentos sociais urbanos tem se aliado a profissionais e técnicos para o desenvolvimento de projetos de ocupação de terras e projetos de moradia social como forma de lutar pelo seu direito à cidade, confrontando forças políticas e econômicas dominantes (BONDUKI, 2011; USINA, 2008).

Manifestações populares contra a piora das condições de vida nas grandes cidades irrompem na década de 1970 a partir de revoltas espontâneas contra as péssimas condições do transporte urbano. Em capitais como São Paulo e Rio de Janeiro, trabalhadores realizam protestos nas estações de trem, em revolta contra os atrasos e superlotação das composições. A essas revoltas seguem manifestações que começam a se mostrar mais organizadas, resultado de organizações de bairros, de favelas, e de trabalhadores de fábricas moradores de loteamentos de periferia.

A crescente organização dos moradores de bairros populares é resultado de encontros entre novas organizações da Igreja Católica, as Comunidades Eclesiais de Base, militantes de esquerda que buscam novos espaços de atuação frente às perseguições e desmobilização resultantes do endurecimento da ditadura militar, e moradores que se organizam para tentar obter melhorias para seus locais de moradia. Esse é também um momento também de reelaboração das lutas sindicais, no chamado “novo sindicalismo” e há um apoio mútuo entre os movimentos de bairro e o movimento dos trabalhadores urbanos. (SADER, 1988).

Os chamados “movimentos sociais urbanos” nascem nesse momento e ancoram suas lutas na reivindicação por direitos, e buscam legitimidade e reconhecimento social na defesa do acesso aos serviços urbanos e à condições dignas de moradia (dentre outros – movimento de saúde, etc). As experiências pioneiras de assessoria a organização de bairro, em sua luta pelo direito à terra urbana e à moradia digna, vão se tornar referência e base para experiências que se sucedem de organização política e luta pelo “direito à cidade”. (TANAKA, 2006)

Dentre os militantes de esquerda que buscam uma atuação na periferia e nas favelas, estão arquitetos e urbanistas. Identificamos suas ações ainda nos anos 1960, através da denúncia da precariedade da habitação popular, entendidas 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) realizam pesquisa, iniciada em 1965, com objetivo de investigar a arquitetura, o processo construtivo e condições de construção da casa proletária. Sérgio Ferro, sob orientação de Carlos Lemos produz, em 1972, ensaio sobre os meios de que o trabalhador dispõe para a construção da casa, relacionando-os com os resultados em termos de arquitetura e condições de moradia. Trabalhos posteriores publicados por Sérgio Ferro vão se tornar referência enquanto leitura marxista da produção da habitação. Com base nessa pesquisa, Ermínia Maricato escreve o artigo “Autoconstrução: arquitetura possível” e organiza a produção de um filme com o título *Fim de Semana*, dirigido por Renato Tapajós (1975), sobre a construção da casa pelo próprio trabalhador no seu tempo livre.

Além das ações de denúncia, arquitetos e urbanistas como Ermínia Maricato, Zé 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 (BONDUKI, 2011).

Nesse momento, decorrente dessa presença dos arquitetos e urbanistas de esquerda nas lutas das periferias, identificamos as primeiras experiências do que estamos denominando de planejamento urbano em contexto *de conflito*, as *experiências pioneiras*. São organizações de bairro assessoradas por profissionais para o desenho de loteamentos e para a construção de suas moradias.

## O projeto de urbanização de Brás de Pina

No Rio de Janeiro, o caso da favela de Brás de Pina é emblemático por ser experiência pioneira de urbanização de favela em um contexto em que a prática dominante era de remoção, com objetivo de erradicação das favelas da cidade do Rio de Janeiro. É também emblemático por representar uma conquista da organização dos moradores, que busca uma assessoria técnica para elaborar um plano de urbanização como instrumento para demonstrar a possibilidade de permanência das moradias no local. A experiência é relatada a partir do artigo de Gilda Blank, “Brás de Pina: Experiência de Urbanização de Favela” (1980), escrito com base em sua pesquisa de mestrado apresentado à COPPE/UFRJ em 1977.

A favela Brás de Pina foi escolhida, junto com outras seis, para ser removida para um conjunto habitacional da Cohab em 1964, no Governo Carlos Lacerda<sup>5</sup>. O governo iniciará forte campanha para a remoção de favelas, principalmente direcionada àquelas que, na visão do governo, “atrapalhavam” a vida na cidade. A Associação de moradores, em 1965, consegue através da FAFEG – Federação das Favelas do Estado da Guanabara, a assessoria de uma equipe de estudantes de Arquitetura.

O grupo elabora com os moradores um plano preliminar de urbanização. O plano viabilizaria o início da urbanização com recursos e iniciativa dos moradores. Embora bastante restrito, por falta de meios técnicos e financeiros, seu principal objetivo era “*criar uma situação que atraísse a atenção do Governo e ajudasse a desencadear o processo necessário*”. (BLANK, 1980; p.99)

O novo governo, em 1966, criou um grupo de trabalho para realizar estudos para iniciar um processo diverso da erradicação de favela, de urbanização, começando com dois casos experimentais. Brás de Pina é uma escolhidas, em função do plano de urbanização iniciado, e o governo cria em 1968 a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades – CODESCO. A empresa estadual de economia mista se torna o órgão executor da política habitacional do Estado e agente financeiro do BNH – Banco Nacional de Habitação, do Governo Federal.

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 Carlos Nelson F. dos Santos, Rogério Aroeira Neves, Sylvia Maria Wanderley e Sueli Azevedo. (BLANK, 1980; p.99) O plano de urbanização foi desenvolvido com ampla participação dos moradores em todas as decisões, e a assessoria técnica também apoiou os moradores na definição dos projetos para a construção das casas, com financiamento do governo.

## 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, conforme exposto acima. Embora a presença dos profissionais militantes seja registrada desde a década de 1960, é no início dos anos 1980 que se organizou a primeira experiência, tendo à frente o arquiteto Nabil Bonduki. A experiência está registrada em seu memorial de livre-docência apresentado à FAU USP em 2011.

---

<sup>5</sup> O Governo de Lacerda era conhecido no Rio de Janeiro por ter realizado o maior número de remoções na cidade, antes dos dois mandatos do Prefeito Eduardo Paes na cidade, de 2009 a 2016.



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 para dar assessoria à moradores da periferia na construção de sua casa.

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

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 fortalece 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.”*

Essa experiência se tornou referência para os movimentos de moradia, que geravam uma demanda crescente por assessoria técnica. Fechado compulsoriamente em 1986, representou um importante espaço de formação. Influenciou a criação de outros laboratórios, o debate do ensino de arquitetura, e formar profissionais que depois iriam se engajar em escritórios técnicos profissionais para dar assessoria a movimentos sociais.

Essa prática foi inspiradora para a criação de um programa habitacional de governo inovador, na administração progressista de Luiza Erundina como Prefeita de São Paulo-. 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. Nessa época haviam 18 assessorias técnicas ao mutirão trabalhando em São Paulo.

## **A LUTA PELA REFORMA URBANA E O PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO**

A luta dos movimentos sociais urbanos da década de 1970 no Brasil convergiu em fins dos anos 1980, para um movimento mais amplo da sociedade, o Movimento pela Reforma Urbana. Os movimentos de bairro se consolidam como movimentos de luta por moradia e conseguem construir uma unidade em torno do ideário da Reforma Urbana, do direito à cidade e à cidadania para todos (MARICATO, 2011, p. 94).

A mobilização constrói sua unidade em torno da elaboração de projeto de lei de iniciativa popular para a criação de um Fundo Nacional de Habitação, e para a conquista da inclusão da pauta da Reforma Urbana na Constituinte. O movimento, formalizado no Fórum Nacional de Luta pela Reforma Urbana, considera uma importante conquista sua o capítulo *“Política Urbana”* na Constituição Federal de 1988, chamada *“Constituição Cidadã”*-. A proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana agrega 130.000 assinaturas, e consegue inserir na nova Constituição os artigos 181 e 182, que introduzem o princípio da função social da propriedade urbana (MARICATO e FERREIRA, 2001).

As lutas pela reforma urbana estão também relacionadas à ascensão ao poder de governos “progressistas”, no contexto da abertura democrática pós-Regime Militar. Alianças progressistas, apoiadas pelo Movimento pela Reforma Urbana, conquistam prefeituras municipais e levam a bandeira de experimentação de novos modelos institucionais de participação popular. O orçamento participativo, em Porto Alegre (gestão 1989-1992-) se torna referência de gestão participativa, de inclusão no governo de demandas populares e fortalecimento da organização política na sociedade. Em São Paulo, a política habitacional se torna referência (gestão 1989-1992) por incorporar práticas de “autogestão”, considerada mais adequadas às necessidades habitacionais da população, e por fomentar práticas de organização política de base. São também implementados conselhos participativos, territoriais e temáticos (em Porto Alegre, e Belém, por exemplo), e propostas práticas de planejamento urbano participativo.

O Movimento pela Reforma Urbana, segundo Farias (2012), se consolida em torno da ideia de um projeto social comum que, sob a bandeira da reforma urbana, que levaria à democratização da cidade. O planejamento participativo se torna uma de suas principais bandeiras (FARIAS, 2012).

A proposição do planejamento participativo, segundo Farias (2012), teria sido difundida a partir do Movimento pela Reforma Urbana, no contexto da constituinte. No processo político, envolvendo disputas entre movimentos de moradia, setores progressistas da sociedade civil, e setores conservadores, os setores progressistas acabam por reforçar a ideia do planejamento urbano como instrumento de restrição às forças de mercado que atuam na produção da cidade. (FARIAS, 2012, p.25)

O planejamento urbano participativo, que adota o Plano Diretor Participativo como seu principal instrumento, passa a ser propagado como meio para a garantia da participação popular na gestão da cidade, e para combate à especulação imobiliária, e demais forças que impediriam o exercício da função social da propriedade. Nesse processo, segundo Farias (2012), teria ocorrido um deslocamento do núcleo da reforma urbana (de seu projeto original proposto em 1963) da questão da moradia, para a regulação do mercado e da propriedade através da afirmação da função social da cidade e da propriedade pelo planejamento urbano (FARIAS, 2012, p.28)

O planejamento participativo, realizado através do Plano Diretor Participativo - PDP, é apresentado então como instrumento inovador. Em contraposição ao Plano Diretor tradicional tecnocrático, de caráter modernista, que apresentaria soluções para os problemas urbanos baseado na racionalidade técnica, o PDP seria um instrumento de pactuação política. A garantia da participação popular nas decisões e definição de prioridades, que o plano deveria conter, seria uma forma de contrabalançar as forças políticas e de mercado. (ROLNIK, 2010)

O Fórum Nacional pela Reforma Urbana passa então para uma luta direcionada principalmente a conquistas institucionais, e dentre elas, inclui a regulamentação de novos instrumentos de planejamento urbano – de controle do uso e ocupação do solo dos municípios. Constitui-se então um receituário do que seriam mecanismos e instrumentos institucionais, bem como metodológico, para a realização do planejamento das cidades brasileiras como forma de construir a reforma urbana e assim promover a justiça social nas cidades. 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. (MARICATO, 2011)

O planejamento urbano defendido pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana, ou *planejamento urbano politizado*, como conceitua José Ricardo Faria (2012), apesar de trazer alguns avanços com relação ao planejamento tradicional, ou modernista, teria poucos resultados efetivos para a promoção de uma cidade mais democrática e inclusiva (SANTOS Jr. e MONTANDON, 2011). O

movimento teve conquistas pontuais, mas teria perdido seu potencial “revolucionário” ao voltar-se para disputas no campo institucional. (FARIAS, 2012)

A crítica de Farias se dirige também à difusão do planejamento urbano participativo enquanto instrumento ideológico de sustentação da luta pela reforma urbana. Ao fazer isso, teria voltado-se para a afirmação dos planejadores como sujeitos da reforma urbana, assim alimentando um “campo simbólico no qual o poder se sustenta na razão técnica e jurídica”. Ao instaurar um consenso no qual se sustenta a luta política, estaria também anulando a possibilidade da política. (FARIAS, 2012)

Sérgio Baierle (2012) 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*”, e por outro lado, adotando medidas compensatórias diante das impossibilidades de ampliação da cidadania (promessa do capitalismo não realizável).

O planejamento urbano, nas grandes cidades estaria em colapso, assim como estaria constatada a “flagrante obsolescência” do ideário da reforma urbana. A reforma urbana estaria promovendo um “urbanismo subalterno”, aquele que busca soluções, por exemplo, para a regularização da moradia informal, sem promover de fato alternativas que enfrentem os paradigmas hegemônicos. (BAIERLE, 2012)

A crítica aos rumos do movimento pela reforma urbana, além das limitações do movimento em si, devem considerar o contexto das lutas urbanas. Se na década de 1970 os movimentos sociais urbanos viveram um momento de ascensão, através das lutas de bairro, de manifestações no espaço público, e conquistaram espaço político na sociedade, na década de 1980, perdem potência e passam a ocupar outros espaços como as esferas institucionais criadas pelo movimento pela reforma urbana.

Essa perda de potência, avaliada como a não realização de perspectivas transformadoras que carregavam (ver SADER, 1988; GOHN, 1985 e KOWARICK, 2002), se dá 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. Vera Telles (1994) aponta que se hoje vemos que os movimentos de fato não foram capazes de responder as expectativas construídas em torno de suas lutas, não devemos porém minimiza-las enquanto 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, recodificando e reelaborando discursos, significados e objetivos das lutas populares para abrir um campo de possibilidades, articular um projeto de futuro e abrir novos espaços da política, ultrapassando os limites do imediato e das condições presentes. (TELLES, 1994, apud TANAKA, 2006)

Nas lutas pela reforma urbana, abriam-se ainda perspectivas relacionadas aos avanços das gestões municipais democráticas. Estavam em experimentação novos modelos institucionais de construção democrática. Estavam em aberto as possibilidades de criação de espaços no Estado para a participação de grupos organizados da sociedade enquanto sujeitos políticos. Tais perspectivas não se realizaram, mas podem ser lidas quanto aos caminhos que abriram, resultados alcançados, limitações, possibilidades e impossibilidades, para a constituição de novos espaços da

política.

## **EXPERIÊNCIAS AUTÔNOMAS DE PLANEJAMENTO EM CONTEXTO DE CONFLITOS**

Na cidade neoliberal do século 21, regulada pelos marcos da governança corporativa, voltada para a atração de investimentos (principalmente estrangeiros), não há lugar para os pobres. Os conflitos urbanos se intensificam, ao mesmo tempo em que há um movimento para invisibilizá-los (ou reprimi-los). Organizações comunitárias e movimentos sociais, buscam estratégias para resistir a tal projeto imposto. Planos e projetos populares e alternativos surgem como estratégia para a defesa do direito à moradia e do direito à cidade. Populações reivindicam o direito de decidir sobre seu espaço urbano, e nas suas lutas locais, passam a enfrentar forças políticas aliadas a forças econômicas poderosas, nos grandes projetos urbanos.

No Brasil, conflitos sociais urbanos impulsionados por grandes projetos urbanos e megaeventos esportivos, tem gerado novas e autônomas organizações da sociedade. De fora do governo, e questionando suas práticas, e trazendo uma renovação às práticas de movimentos sociais tradicionais de luta por moradia, elaboram planos próprios.

As cidades brasileiras são historicamente marcadas pela extrema desigualdade no acesso aos serviços e à infraestrutura urbana. São também marcadas pela ausência de políticas habitacionais e políticas fundiárias que atendam à maior parte da sociedade, que fica sem alternativa senão de construir suas casas em assentamentos informais.

Nesse contexto, a luta pelo direito à cidade, não se restringe pode se restringir somente à crítica aos processos autoritários de renovação urbana (como é o caso de algumas lutas urbanas de cidades norte-americanas por exemplo), mas para serem de fato transformadoras, precisam avançar para reivindicar mudanças profundas na produção social do espaço urbano. Não basta se dirigir ao Estado para a mediação de planos urbanos, mas confrontá-lo e ao conjunto de interesses privados a ele associado.

Os casos selecionados estão associados a conflitos relacionados a grandes projetos urbanos e megaeventos esportivos – Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016 – nos marcos do planejamento estratégico. Projetos que são apresentados como consensuais e necessários para o desenvolvimento das cidades. Que não são apresentados ao debate público, e seus impactos em muitos casos sequer são medidos. Aqueles que se contrapõe a eles, são acusados de opositores dos interesses da cidade e da nação (VAINER, 2013). Mas se multiplicam os casos de populações organizadas, que encontraram formas de lutar por seus direitos. A legitimidade de tais projetos já vem sendo questionada, motivada por essas ações locais<sup>6</sup>.

## **OCUPAÇÕES URBANAS E O TERRITÓRIO INSURGENTE DE DANDARA EM BELO HORIZONTE<sup>7</sup>**

Desde os anos 1980, os movimentos sociais urbanos, inspirados nas lutas rurais do Movimento

---

<sup>6</sup> A importância de articulações maiores, envolvendo movimentos sociais nas escalas da cidade e nacionais, certamente tem grande importância nesse processo, mas este não será o foco deste artigo.

<sup>7</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).

Sem-Terra<sup>8</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 se constituem em meados dos anos 1980, e a ocupação de terras vazias se constitui como uma forma de denúncia da existência de terras mantidas vazias com fins especulativos, da existência de grandes proprietários com dívidas municipais em contraponto ao grande déficit habitacional, e portanto, como forma de reivindicar seu direito à moradia. 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 também 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 promovidas por movimentos organizados na última década em Belo Horizonte chegam a cerca de 10.000 famílias, e mobiliza uma rede de resistência à remoção que conta com militantes independentes, movimentos organizados como as Brigadas Populares, igreja católica, grupos de pesquisa e extensão de universidades, e um bloco de carnaval. Desde 2008, nenhuma ocupação foi removida. Os autores de artigo que apresenta a experiência defendem que com as ocupações organizadas *“têm conseguido superar de longe, em termos quantitativos e qualitativos, a política pública de provimento habitacional de baixa renda”* (MAYER e LOURENÇO, 2016 p.309).

Dandara é uma ocupação promovida pelos movimentos Fórum de Moradia do Barreiro, Brigadas Populares e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra - MST, em 2009<sup>9</sup>. 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. A assessoria jurídica vem conseguindo garantir a posse do terreno para as famílias, a partir de questionamento da legitimidade dos proprietários (com grandes dívidas com o município), e grande mobilização social.

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 os apoiam, defendem sua autonomia para determinar a forma de ocupação da terra e suas condições de moradia. A elaboração do plano, porém, sucitou divergências entre os técnicos que assessoravam as famílias, e os interesses dos moradores. O primeiro plano de ocupação era baseado em lotes coletivos, com unidades habitacionais organizadas em sistema condominial. Reservava ainda áreas comuns de lazer, produção, espaços culturais e de uso comunitário. Considerava condicionantes ambientais, baseado em estudo existente para o terreno e a legislação. O plano foi um elemento de negociação para avanço da ocupação provisória do acampamento inicial, para a ocupação de todo o terreno.

Em desacordo com essa proposta apresetada para discussão, os moradores elaboraram um novo desenho, onde ampliam ao máximo a área privada dos lotes. 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, pelo contexto de tensão colocado pela repressão policial, e a prioridade política de buscar uma forma de garantir a permanência e ocupação de todo o terreno. A decisão do desenho final foi tomada pelas famílias, considerando as

---

<sup>8</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 resurgimento 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. A União dos Movimentos de Moradia de São Paulo foi fundada em 1987, tendo como origem as organizações populares nas Comunidades Eclesiais de Base.

<sup>9</sup> <http://ocupacaodandara.blogspot.com.br/>



propostas da assessoria técnica, chegando 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 construíram suas casas. A assessoria também elaborou com os moradores projetos das unidades habitacionais, considerando boas alternativas técnicas de ocupação do terreno.

Dandara resistiu 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). Dandara defende o modo popular de viver e ocupar a cidade, com autonomia para determinar suas condições. Nesse sentido se aproximaria da noção de James Holston (1996), de cidadania insurgente, ou novas identidades e práticas que impõe novas condições de pertencimento à sociedade. Cabe questionar em que medida formas de ocupação do espaço generalizadas nos assentamentos informais nas cidades brasileiras (e da maioria dos países do Sul Global), envolvendo práticas econômicas e formas de poder que condicionam tais ocupações, realmente podem representar nova noção de cidadania.

O caso de Dandara porém, se diferencia pela organização política, na 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). Mas abre um espaço de contestação e enfrentamento do Estado-capital, um contrapoder baseado na resistência, a insurgência e poder constituinte, 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*”, como forma de construção de uma nova sociabilidade urbana (idem).

### COMUNIDADES DO TRILHO EM FORTALEZA<sup>10</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.

Os boatos da ameaça de remoção começaram a chegar para as famílias, sem que nenhuma informação oficial fosse apresentada. As Comunidades do Trilho se organizaram inicialmente com o objetivo de obter informações. O projeto não era apresentado publicamente, embora amplamente anunciado e aprovado como obra da Copa do Mundo. As informações apresentadas por funcionários do governo eram divergentes, e inclusive mentirosas, segundo denunciado pelos moradores.

---

<sup>10</sup> Baseado no Dossiê das Comunidades Ameaçadas de Remoção pelas Obras da Copa em Fortaleza (CE), 2012; e artigo Comunidades do Trilho: lutas, resistências, conflitos e conquistas no contexto da Copa 2014 na cidade de Fortaleza (CE) (MONTE et al, 2016).

As muitas pequenas comunidades conseguiram apoio do Laboratório de Estudos de Políticas Públicas – LEPP, da Universidade Federal do Ceará e do Comitê Popular da Copa. A principal iniciativa foi a elaboração de um dossiê das comunidades, onde era apresentada a história de cada uma, com depoimentos principalmente dos moradores mais antigos. Essa foi uma forma de defesa do direito à moradia das famílias, demonstrando a legitimidade das ocupações. A partir dessas iniciativas, as comunidades se uniram e criaram um novo movimento – Movimento de Luta pela Defesa da Moradia – MLDM, que passou a organizar reuniões, manifestações de rua e se posicionar contra o Governo do Estado pelo direito das famílias. Com apoio da assessoria da universidade, as comunidades identificaram áreas vazias por onde o VLT poderia passar, preservando as moradias sem grandes alterações no projeto. Denunciaram que seria possível reduzir drasticamente as famílias afetadas com soluções técnicas mais adequadas. Na comunidade Lauro Vieira Chaves, uma das mais mobilizadas contra a remoção, por exemplo, de 203 famílias inicialmente afetadas, apenas 66 precisariam mesmo ser reassentadas. 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. Outra solução encontrada foi da relocação das famílias em áreas remanescentes na própria comunidade. Em alguns casos, o terreno era apenas parcialmente afetado, e a casa poderia ser reconstruída inclusive no mesmo lote.

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 expulsas 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.

### **O PLANO POPULAR DA VILA AUTÓDROMO**

A luta do povo de 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 das outras pela sua organização política para defender seus direitos.

Localizada na área da construção do Parque Olímpico, para os 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 envolve incorporadores imobiliários, grandes proprietários de terras da região (com denúncias documentadas de grilagem), e grupos políticos que assumem a prefeitura nessa época. As tentativas de remoção se intensificam com a escolha da cidade para sediar as Olimpíadas, quando o local é escolhido para receber as principais instalações dos jogos. O histórico fundiário da região porém revela, o principal interesse da remoção seria para a limpeza social de uma área destinada à ocupação de alta renda.

A principal estratégia adotada pelos moradores para resistir foi a elaboração do Plano Popular da Vila Autódromo, um Plano de Desenvolvimento Urbano, Econômico, Social e Cultural. O plano foi construído pelos moradores, com a assessoria de duas universidades. O desenvolvimento de um plano participativo foi também uma estratégia para mobilizar a comunidade, liderada pela Associação de Moradores e Pescadores da Vila Autódromo. Eleita pelos movimentos sociais como um caso emblemático na luta contra as remoções no Brasil, a Vila Autódromo obteve visibilidade também por meio de uma campanha midiática - Viva a Vila Autódromo - e uma grande mobilização política que se constrói em torno da defesa de sua permanência. No contexto das

grandes manifestações de rua de 2013, a luta da Vila Autódromo se destaca, e a prefeitura se vê obrigada a apresentar uma contra-proposta.

Em setembro de 2013 o prefeito do Rio de Janeiro anuncia que a Vila Autódromo poderia ficar e ser urbanizada, e inicia um processo de negociação com os moradores. A negociação se revela uma farsa, e a prefeitura logo retoma suas estratégias de ameaças e pressões violenta<sup>11</sup>. A maioria dos moradores da comunidade não resistiu e foi removida. Faltando três meses para as Olimpíadas, porém, e com um grupo de famílias que se recusava a aceitar qualquer oferta apoiado por uma grande mobilização organizada, a prefeitura finalmente cede. Vinte famílias conquistam o direito de permanecer no local, em casas construídas em área urbanizada pela prefeitura. Para essas famílias, foi uma grande e inesperada vitória.

### **O PLANO ALTERNATIVO DA VILA DA PAZ<sup>12</sup>**

Ameaçada de remoção pelo projeto de desenvolvimento urbano associado a um 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 Vila Autódromo. Os moradores de Vila da Paz procuraram o apoio político do Comitê Popular da Copa, que lutava contra as violações dos direitos humanos relacionadas com os megaeventos.

Em um contexto de dezenas de despejos ocorridos na cidade, como mostra o Observatório de Remoções de São Paulo (<https://www.observatorioderemoco.es.fau.usp.br>), a organização política ajudou a dar visibilidade ao caso. O Comitê reuniu a comunidade com duas assessorias técnicas, a Peabiru e o Instituto Polis, que apoiaram a comunidade no desenvolvimento de seu plano. O plano mostrou que era possível conciliar os projetos de infra-estrutura para a Copa do Mundo e a urbanização da comunidade. Identificou também terrenos nas imediações, que poderiam ser destinados à habitação social, nas imediações, considerando que parte das famílias poderiam realmente precisar ser reassentadas quando da urbanização. A luta contra a remoção da Vila da Paz conseguiu visibilidade com a ampliação das lutas políticas contra os megaeventos, e contribuiu para a construção de uma narrativa crítica dos impactos dos megaeventos esportivos. Sua luta contra a remoção resultou na constituição de um espaço "inventado", como diria Miraftab (2014) referindo-se às práticas de planejamento insurgente, de negociação com a prefeitura, onde essa se viu exposta a debater democraticamente seu projeto. Mas mais do que inventado, poderíamos considerar um "espaço forjado" pela luta social, uma vez que sem a pressão política, a prefeitura não havia se disposto a considerar as demandas da população. A Vila da Paz resistiu à Copa do Mundo, mas está novamente ameaçada pelo projeto de um parque linear, previsto no Plano Diretor da cidade. A comunidade agora, porém, está muito mais forte para resistir.

### **PLANEJAMENTO CONFLITUAL**

As práticas de planejamento nos casos selecionados se realizam em contexto de conflitos sociais urbanos, que abrem espaço de política, espaços de criação social. A população diante de uma ameaça se armou com um plano urbano para enfrentar grupos empresariais apoiados pelo poder político e para afirmar seu direito à cidade. O plano urbano oficial é usado como um instrumento

<sup>11</sup> Ver o artigo "A Batalha da Vila Autódromo: negociação e resistência à remoção", Oliveira et al (2016).

<sup>12</sup> Baseado no artigo de SANTO AMORE et al, 2016.

de poder, apresentado como um resultado racional do consenso, para o desenvolvimento da sociedade. Quando apropriado e transformado por pessoas das comunidades e movimentos sociais afetados, o plano se torna um instrumento de contestação do poder, reconhecido e legitimado pelo conhecimento técnico mobilizado. O plano urbano é também um recurso para fortalecer a mobilização popular, orientada a construir uma visão coletiva da cidade, fundada na defesa dos direitos sociais.

Os planos, no entanto, são dirigidos ao Estado. Eles pressionam para a negociação, em extremas e desiguais condições de poder. A viabilidade de projetos alternativos depende do investimento governamental e exige, em muitos casos, mudanças radicais: em alianças políticas com agentes econômicos que historicamente se beneficiam de investimentos públicos; em impostos e padrões urbanísticos. A equiparação das relações de poder, nas negociações estabelecidas, só se dá através da mobilização política.

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", 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 por si bem-sucedidas. Muitos resistem e até mudam o curso de processos urbanos específicos. Mas será que podem ser vistos como caminhos para a ruptura necessária nas relações de poder e a distribuição dos bens sociais no espaço urbano? Além disso, as decisões de planejamento tomadas no contexto de conflitos sociais podem ser orientadas por questões de curto prazo que não necessariamente permanecem e se consolidam ao longo do tempo. Desta forma, tanto as vitórias quanto as derrotas podem ser efêmeras.

De fato, as condições para uma abordagem radical (em oposição à pragmática) e para a transformação social são, no Brasil, muito diferentes das abordadas na literatura norte global. É preciso ler as experiências de planejamento autônomo nas lutas sociais em andamento nas cidades brasileiras.

A partir de demandas básicas, como o direito à informação, as comunidades criam espaços de organização social com uma importante dimensão simbólica, criando espaços de esperança. As lutas, entretanto, podem ser inscritas dentro dos limites da ação 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 gestão e planejamento.

As lutas locais mobilizam comunidades, movimentos sociais, organizações políticas em contextos específicos, como formas de resistência. A interpretação dos processos, caminhos e potencialidades desta ação precisa ser construída considerando as lutas sociais e políticas que ocorrem nas cidades no Brasil, de forma mais ampla, considerando os movimentos em curso na sociedade. Numa perspectiva mais ampla, eles disputam o sentido de cidade exigindo uma cidade de direitos. 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 em direção a cidades justas e democráticas. O desafio é como superar os limites da ação local e construir movimentos com maior alcance social e político.

## REFERÊNCIAS

- ANGOTTI, Tom. Advocacy and Community Planning: Past, Present and Future. In Progressive Planning. Planners Network, apr./2007.
- \_\_\_\_\_. New York for Sale: Community Planning Confronts Global Real Estate. The MIT Press, 2008.
- 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).
- BAIERLE, Sérgio. Crise do Sujeito, Otimismo Cruel e Exclusão Participativa. Porto Alegre: Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2012.
- BLANK, Gilda. Brás de Pina: Experiência de Urbanização de Favela. In VALLADARES, Licia do Prado. Habitação em Questão. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- BONDUKI, Nabil. Entre a Academia e a Política; uma trajetória entrelaçada. São Paulo: Memorial de Livre-Docência apresentado à FAU USP, 2011.
- \_\_\_\_\_. Origens da habitação social no Brasil. São Paulo: FAPESP/ Estação Liberdade, 1998.
- DE CARLI, Beatrice et al. Regeneration through the ‘pedagogy of confrontation’. In Revista de arquitectura de la Universidad de Los Andes (pp. 146-161). Bogotá: nov. de 2015.
- GOHN, Maria da Glória Marcondes. Luta pela moradia popular em São Paulo: as favelas. São Paulo: Fausp, 1985.
- HOLSTON, James. Espaços de Cidadania Insurgente. In Revista do Iphan, n. 24, ano 1996.
- KOWARICK, Lúcio. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. In Novos Estudos, n. 63. São Paulo: CEBRAP, jul. 2002. (p.9- 30)
- 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.
- MEDEIROS, Mariana. Parque Olímpico 2016: irregularidades no processo de concessão administrativa. In VAINER et al (org.) Os Megaeventos e a Cidade: perspectivas críticas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.
- MIRAFITAB, Faranak. Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. In: “Planning Theory”, Vol.8, p. 32-50; SAGE Publications, 2009.
- 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.
- ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e obstáculos para a implementação de uma reforma urbana no Brasil. In Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR), v. 11, p. 31-50, 2010.
- 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.



- SANTO AMORE, Caio et al. De Entrave ao Desenvolvimento a Pessoas com Direitos: A experiência do plano popular alternativo da Favela da Paz em Itaquera. In OLIVEIRA et al (org.). Planejamento e Conflitos Urbanos: experiências de luta. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.
- TANAKA, Giselle. Periferia: conceito, práticas e discursos: Práticas sociais e processos urbanos na metrópole de São Paulo. São Paulo: dissertação de mestrado apresentada à FAUUSP, 2006.
- TELLES, Vera da Silva. Anos 70: experiências, práticas e espaços políticos. In KOWARICK, Lúcio. As Lutas Sociais e a Cidade. Rio de Janeiro: Paz e Terra / UNRISD, 1994.
- 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.
- \_\_\_\_\_. 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)