



**XVIII ENANPUR**  
NATAL2019  
27 a 31 maio

## **Planejamento Autônomo e Ação Política na Produção da Cidade: Movimentos, mobilizações e direito à cidade no Brasil contemporâneo**

### **Autores:**

Giselle Tanaka - IPPUR/UFRJ - gisellemegumi@gmail.com

Fabricio Leal de Oliveira - IPPUR/UFRJ - flealdeoliveira@gmail.com

Luis Régis Coli - IPPUR/UFRJ - regiscoli@hotmail.com

### **Resumo:**

No século XXI, resistências e lutas sociais se desenvolveram em várias cidades do Brasil protagonizadas por populações ameaçadas de remoção. Parte significativa destas iniciativas estão associadas à realização de megaeventos internacionais, mas as pressões para remoção sempre estiveram latentes. O avanço do setor imobiliário sobre bairros populares se somam a iniciativas governamentais que aceleram e legitimam processos de remoção. Neste artigo, nos debruçamos sobre experiências de organizações de moradores contra remoções, aliados a movimentos sociais e assessorias técnicas nas cidades do Rio de Janeiro, Fortaleza, Salvador, São Paulo e Belo Horizonte, que acionam instrumentos de planejamento urbano. Após uma breve apresentação, abordamos elementos que têm caracterizado distintas formas de mobilização. Finalmente, recuperamos leituras referentes a planejamentos autônomo, radical, insurgente e conflitual, buscando avaliar em que medida as experiências desafiam os conceitos formulados.

# PLANEJAMENTO AUTÔNOMO E AÇÃO POLÍTICA NA PRODUÇÃO DA CIDADE

Movimentos, mobilizações e direito à cidade no Brasil contemporâneo

## 1. INTRODUÇÃO

No século XXI, estratégias de resistência e luta social se desenvolveram em várias cidades do Brasil protagonizadas por populações que se perceberam ameaçadas de remoção de seus locais de moradia por iniciativas de natureza governamental. Parte significativa destas iniciativas estão associadas à realização de megaeventos internacionais (Olimpíadas e Copa Mundo), mas as pressões para remoção sempre estiveram latentes. O avanço do setor imobiliário sobre bairros de ocupação popular, visando maximizar os ganhos fundiários, somado a iniciativas governamentais, aceleram e legitimam<sup>1</sup> processos de remoção.

Neste texto, nos debruçamos sobre um conjunto de experiências de organizações de moradores contra remoções, aliados ou apoiados por movimentos sociais e assessorias técnicas – na maioria dos casos universitárias – nas cidades do Rio de Janeiro, Fortaleza, Salvador, São Paulo e Belo Horizonte, que mobilizam instrumentos de planejamento urbano. O Rio concentra a maior parte dos casos por diversas razões, de ordem prática, conjuntural e política: é no Rio que está sediado o projeto de pesquisa que forneceu insumos para as análises aqui apresentadas; o Rio sediou todos os grandes eventos esportivos que ocorreram nas duas últimas décadas no Brasil, especialmente as Olimpíadas de 2016, com seus grandes projetos e vultosos recursos; o Rio vem sendo gerido, desde 1993, por uma sequência de prefeitos que construíram vínculos estreitos com elites empresariais que, há muito tempo, reivindicam uma ação mais contundente com relação aos assentamentos populares que ameaçam negócios e projetos de valorização fundiária nas “áreas nobres” da cidade.

A pesquisa envolveu projetos de extensão universitária sobre conflitos sociais urbanos e ações de resistência popular no Rio de Janeiro, realizados através de metodologias de pesquisa-ação. Os projetos incluíram assessoria técnica a ações de resistência (dentre elas a elaboração de planos populares), participação em reuniões, negociações e ações políticas em espaços públicos, que se constituíram em campos de disputas durante o transcurso dos conflitos e acontecimentos. Ao mesmo tempo, a

---

<sup>1</sup> O lançamento, em 2009, do programa federal Minha Casa Minha Vida, preenchia em alguma medida essas condições, ainda que as moradias estivessem quase sempre localizadas na extrema periferia metropolitana, com serviços precários e distantes dos equipamentos públicos e dos principais centros de emprego.

sistematização de referências teóricas e a realização de levantamento de experiências de planejamento autônomo em contexto de conflito social em todo o Brasil e a promoção de discussões sobre o tema em encontros e seminários nacionais e internacionais permitiu a construção de uma reflexão sobre as possibilidades desse tipo de planejamento, produzido fora do estado por moradores, movimentos e organizações populares.

Neste artigo, após uma breve apresentação das experiências de planejamento, abordamos alguns elementos que têm caracterizado as distintas formas de mobilização elencadas por grupos populares e movimentos sociais. Finalmente, recuperamos leituras referentes aos processos de planejamento autônomo, radical, insurgente e conflitual, e às formas de mobilização que eles desencadeiam, buscando avaliar em que medida as experiências desafiam os conceitos formulados.

## 1.1 Os casos

Os casos estudados integram uma pesquisa sobre as relações entre formas de organização popular para a defesa de direitos e exercício da cidadania, espaços públicos de decisão e planejamento urbano. Todos estão situados em grandes cidades que receberam recursos volumosos para a realização de grandes projetos que implicaram conflitos sociais urbanos.

A seleção dos casos se deu levando em consideração as diferentes formas de resistência e luta política realizadas por famílias ameaçadas, tendo como parceiros movimentos sociais e seus distintos aliados. Na apresentação sintética que fazemos a seguir, apontamos a principal justificativa da ameaça de remoção, as principais formas de organização para a resistência e os meios de planejamento mobilizados<sup>2</sup>.

**Comunidades do Trilho (Fortaleza, CE):** Comunidades ameaçadas para implantação de Veículo Leve sobre Trilhos - VLT para a Copa 2014. Moradores se organizaram a partir da ameaça para buscar informação, formando as Comunidades dos Trilhos. As comunidades reunidas contaram com assessoria técnica universitária para elaborar o seu Dossiê das “Comunidades Ameaçadas de Remoção pelas Obras da Copa em Fortaleza (CE)” e criaram o Movimento de Luta pela Defesa da Moradia – MLDM (MONTE et al, 2016).

**Morro da Providência (Rio de Janeiro, RJ):** Favela ameaçada de remoção por obras de urbanização que privilegiaram interesses turísticos ligados à Operação Urbana Consorciada “Porto Maravilha”. Comissão de moradores de áreas atingidas buscaram apoio em aliados de ONGs de defesa de direitos humanos, parlamentares de esquerda e assessoria universitária. Através de denúncia pública da falta de comprovação da necessidade técnica das remoções, junto com a ação de movimentos sociais, conseguiu reduzir significativamente o número de atingidos (SÁNCHEZ et al, 2016).

---

<sup>2</sup> Os conflitos envolvem uma rede mais ampla de agentes e uma complexidade de ações que, na maioria dos casos, se desdobram por vários anos, mas não cabe aqui explicitar para o debate em questão. Estão indicadas ao longo do artigo referências para maior aprofundamento de cada caso.

**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. Moradores da parte ameaçada da favela Santa Marta, sob o argumento de risco geotécnico, organizaram uma comissão (independente da associação de moradores existente) e contaram com apoio de coletivo técnico de apoio a movimentos sociais para a elaboração de um contra-laudo em defesa da urbanização da localidade (TANAKA, 2017).

**Rocinha - Área do Labouriaux (Rio de Janeiro, RJ):** Área de ocupação antiga da favela ameaçada de remoção sob argumento de risco geotécnico. Famílias organizadas contaram com apoio de assessoria técnica universitária e integraram movimentos mais amplos da favela, como o movimento que contestava o projeto de urbanização da comunidade com recursos federais do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que previa a construção de um teleférico sem atender demandas mais urgentes, como o saneamento básico (SØRBØE e BRAATHEN, 2017).

**Arroio Pavuna (Rio de Janeiro, RJ):** Favela ameaçada de remoção total por obras do chamado *Bus Rapid Transit* - BRT Transcarioca, integrante do projeto “Cidade Olímpica”. Liderança da associação de moradores buscou apoio em movimentos sociais, assessoria técnica universitária e instituições de governo de apoio à regularização fundiária de comunidades pobres. Conseguiu-se comprovar que parte da favela não seria atingida pelas obras e foi iniciado seu processo de regularização fundiária (TANAKA, 2017).

**Horto Florestal (Rio de Janeiro, RJ):** Bairro histórico ameaçado de remoção por interesses fundiários e ambientais. A resistência foi organizada pela associação de moradores, contando com apoio de tradicionais movimentos de luta por moradia no Rio de Janeiro. Foi feito um projeto de regularização fundiária, elaborado por assessoria universitária contratada por instituição governamental, e implementadas ações de resistência – como o Museu do Horto - em conjunto com um grupo de apoiadores<sup>3</sup> e movimentos sociais (OBSERVATÓRIO, 2017).

**Dandara (Belo Horizonte, MG):** Ocupação urbana por moradia popular em gleba ociosa em área urbanizada da cidade, realizada por uma articulação de movimentos sociais, no contexto da Copa 2014. Proprietários entraram com ação de reintegração de posse e projeto de incorporação imobiliária com apoio da prefeitura. Através da combinação de ações jurídicas e mobilizações em espaços públicos, os moradores conseguiram barrar a remoção das famílias e elaboraram o Plano Diretor de Dandara (MAYER & LOURENÇO, 2016).

**Saramandaia (Salvador, BA):** Bairro ameaçado para a implantação da Via Expressa Linha Viva, obra do PAC. Foi elaborado um Plano de Bairro e realizada a campanha “Saramandaia Existe!”, com apoio de assessoria universitária, que unificou três associações de moradores do bairro e motivou mobilização interna dos moradores (Fernandes et al, 2014).

---

<sup>3</sup> No Rio de Janeiro, convencionou-se denominar de “apoiadores” um conjunto amplo de agentes que se aliaram às lutas contra as remoções, incluindo movimentos sociais, ONGs, assessorias técnicas, ativistas, comunicadores populares e parlamentares.

**Vila Autódromo (Rio de Janeiro, RJ):** Comunidade popular ameaçada de remoção em função de sua proximidade com o Parque Olímpico, Jogos Rio 2016. A associação de moradores buscou apoio em movimentos sociais e assessoria jurídica da Defensoria Pública do Estado. Através do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas conseguiu apoio de assessorias técnicas universitárias para a elaboração do Plano Popular da Vila Autódromo, um de seus principais instrumentos de luta política, junto com uma campanha de comunicação. Formou uma rede ampla de apoiadores e se tornou caso emblemático na luta contra as remoções no Brasil, conquistando visibilidade internacional (Vainer et al, 2013; Oliveira et al, 2016; Tanaka et al, 2018).

**Vila da Paz (São Paulo, SP):** Favela ameaçada de remoção pelas obras de infraestrutura e estádio da Copa do Mundo 2014. A associação de moradores buscou apoio em movimentos sociais e, através do Comitê Popular da Copa, conseguiu assessoria técnica de ONGs para a elaboração do Plano Popular Alternativo para a Comunidade da Paz, sob inspiração do Plano Popular da Vila Autódromo. Com o plano, abriu espaço de negociação com a prefeitura para barrar a remoção (SANTO AMORE et al, 2016).

**Vargens (Rio de Janeiro, RJ):** Operação Urbana Consorciada - OUC apresentada como projeto de lei pela prefeitura após os Jogos Olímpicos de 2016 ameaça mais de 40 comunidades na principal área de expansão do capital imobiliário da cidade. Lideranças locais criaram a Articulação Plano Popular das Vargens, inspirada no Plano Popular da Vila Autódromo, chamando para suas reuniões lideranças populares, políticas e assessoria técnica que estiveram nas lutas contra as remoções dos megaeventos esportivos (APPV, 2017).

**Rio das Pedras (Rio de Janeiro, RJ):** Operação Urbana Consorciada criada em 2017 ameaça de remoção o bairro com cerca de 60 mil pessoas. A comissão de moradores criada para resistir à remoção procurou moradores da Vila Autódromo e sua rede de apoiadores, constituindo estratégias para sua defesa jurídica e técnica. A principal forma de resistência de Rio das Pedras foi a realização de atos de rua com grande mobilização popular e participação massiva em audiências públicas.

## 2. O PLANEJAMENTO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE AÇÃO POLÍTICA: PLANEJAMENTO CONFLITUAL

Nas experiências pesquisadas, as comunidades organizadas para resistir à remoção utilizaram o recurso de elaborar contrapropostas e planos populares como resposta às tentativas do Estado de impor uma solução urbana única.

A análise de aspectos relacionados a essas formas de planejamento autônomo em contexto de conflito conduziu à atribuição da noção de *planejamento conflitual* a processos onde o contexto e a natureza do conflito se relaciona diretamente com a forma como o planejamento se realiza e os produtos esperados. Como é afirmado em Vainer et al (2013) “a emergência da situação condiciona o método, o tempo de elaboração e demais aspectos do processo de planejamento, exigindo produtos preliminares ou provisórios que servem de instrumentos de luta em momentos específicos”. O ritmo do conflito e as condições e

conjunturas políticas, econômicas e sociais no qual ele se dá intervém nas formas como o processo de planejamento se desenvolve, como agentes em questão se relacionam para realizá-lo; na abrangência, escopo e detalhamento do que é incluído no produto; no cronograma de entrega e na destinação e divulgação dos produtos; e, também, na forma como essa divulgação se dá: para quem, em qual mídia, em qual local, envolvendo quais atores.

Inicialmente, abordamos como tais processos levaram a formas de organização popular que permitiram a populações subalternas enfrentar estruturas de produção do espaço urbano que as excluem. A seguir, discutimos as formas como populações ameaçadas articulam aliados para formar o(s) coletivo(s) de planejamento (sujeitos do planejamento), seus repertórios de ação política (como o instrumento de planejamento popular vem se disseminando) e a inserção desses processos nas dinâmicas e ações dos movimentos sociais.

## 2.1 O direito à cidade e as narrativas de resistência

No processo de organização coletiva para a defesa da moradia, populações subalternas elaboram um discurso que confere unidade e legitimidade à sua ação, uma narrativa que conforma uma história compartilhada e um discurso de direitos, e leva à composição de alianças (em torno desse discurso) para se contrapor a um projeto que se apresenta sob o argumento de “interesse público”, sustentado por um discurso técnico.

A análise dos casos apresentados revela um elemento persistente: a existência de uma construção teórica consolidada sobre a função social da propriedade não tem sido um fator determinante nas decisões políticas e judiciais relativas aos conflitos urbanos. Nas situações estudadas, assim como é perceptível a ausência de respostas urbanísticas capazes de contemplar as demandas populares, é evidente o déficit democrático nos parâmetros dominantes de ação do poder público em circunstâncias que envolvem ameaças de remoção. Direitos constitucionais já regulamentados pelo Estatuto da Cidade têm sido continuamente violados e ignorados diante das interpretações dominantes entre os juízes e autoridades brasileiras acerca do direito de propriedade em demérito de sua função social.

Ainda que a produção legislativa no campo do Direito Urbanístico tenha sido intensa desde a promulgação da Constituição de 1988, aprofundando as bases da chamada “nova ordem jurídico-urbanística brasileira”, esta ordem vem sendo assimilada e aplicada de forma lenta e desigual, carecendo de maior efetividade especialmente no âmbito do Poder Judiciário (FROTA, 2015: P. 37-38).

As lutas sociais que levarem a esses avanços no quadro legal e institucional, se de um lado não lograram sua efetivação na prática dos poderes públicos, por outro constituíram um campo de direitos em disputa, que vem sendo acionado por movimentos sociais urbanos (TANAKA, 2017). Nas resistências contra as remoções, o discurso de direitos está presente na afirmação de identidades e defesa de bairros populares, de legitimidade das reivindicações populares e como forma de pressão pela abertura de espaços de negociação política.

Diante de relações que lhes são amplamente desfavoráveis, moradores ameaçados são confrontados com um arbítrio reiterado que busca a inculcação forçada de uma condição inferior, de naturalização de uma subcidadania. As invasões de suas casas e as remoções forçadas, realizadas brutalmente no decorrer de operações policiais, constituem uma modalidade de sujeição e naturalização desta inferioridade legal, impostas aos seus lares e a suas famílias, cujas autonomia e intimidade são metodicamente desrespeitadas e negadas, sendo comuns e exacerbadas as agressões e arbitrariedades contra as mulheres (OLIVEIRA, 2014). Vale lembrar, por sua vez, que também são mulheres muitas das protagonistas das ações coletivas de resistência aqui destacadas.

O que se apresenta, nesse sentido, é um cenário de interesses privados e governamentais que coloca em questão as possibilidades concretas de mitigação dos conflitos urbanos no Brasil, um país marcado por um rígido controle social exercido através de políticas de “segurança” de caráter notoriamente violento (GRAHAM, 2011, p. 4).

As elites políticas, empresariais ou militares retratam os moradores de assentamentos informais como ameaças existenciais à economia neoliberal “formal” e seu arquipélago de enclaves urbanos privilegiados de residência, produção, especulação, transporte e turismo: “assentamentos precários são frequentemente demolidos por planejadores do governo, forças policiais ou militares, seja para limpar o caminho para infraestruturas modernas ou para incorporação imobiliária, seja para lidar com supostas ameaças de crime ou doença, ou simplesmente para empurrar as populações marginalizadas para longe da vista dos enclaves” (idem, p.9).

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. A desinformação e a falta de acesso pleno às instituições públicas faz parte do processo que impõe às famílias uma negociação desigual no processo de remoção. 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 pesquisados, as primeiras ofertas para que as famílias deixem seus locais de moradia são de valores baixíssimos, com os quais não é possível adquirir outra moradia nem mesmo em condições mais precárias. As ofertas vêm junto com a ameaça às famílias de que se não aceitas, serão removidas da mesma forma, sem nada. Muitas aceitam, por não acreditar que terão meios de exigir algo mais.

A solução habitacional para os “removidos”, quando existente, apresenta-se também como um benefício (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 problemas urbanísticos recorrentes nos empreendimentos habitacionais públicos) em face à condição anterior, qualificada como indigna, informal e criminalizada. 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, frequentemente aliado aos agentes do mercado imobiliário, simplesmente dispõe quanto há interesse.

Os casos de resistência vão no sentido de se contrapor a essa condição articulando múltiplos recursos para desconstruir argumentos técnicos mobilizados pelos agentes de poder, conquistar legitimidade em sua ação política e ter seus direitos reconhecidos. Em alguns casos, conseguem ir além e colocar em questão as próprias estruturas dominantes de produção do espaço urbano.

No caso das Comunidades dos Trilhos, o Dossiê elaborado pelos moradores se baseia na narrativa dos mais velhos e na caracterização das comunidades pelos elementos que lhes são importantes em sua vivência, como forma de afirmação de sua identidade coletiva e de defesa de seus direitos. A afirmação dos direitos passa pelo reconhecimento da condição de cidadania conquistada, demonstrada pelas histórias de vida compartilhada, coletiva, de construção do bairro. O coletivo político formado para resistir mobilizou aliados externos e conseguiu visibilidade através da mídia e de atos públicos e o reconhecimento de sua condição de bairro, reduzindo drasticamente o número de famílias removidas para a realização das obras previstas pelo Governo do Estado.

Saramandaia (BA) passou por um processo semelhante no sentido de que o plano, como instrumento técnico, teve um papel menor do que enquanto meio de mobilização. Em uma área populosa, com cerca de 13 mil habitantes, o processo de elaboração do plano motivou a unificação das três associações de moradores existentes e promoveu uma articulação política de moradores e apoiadores para intervir em audiências públicas e realizar atos e campanha pela defesa do bairro. O direito à existência na cidade, na forma “autoconstruída” pelas famílias foi o centro da campanha “Saramandaia Existe!”.

O movimento contra a remoção do Horto, no Rio de Janeiro, acionou a história de vida das famílias, “seus tradicionais habitantes”, no Museu do Horto<sup>4</sup> para afirmar pelas suas narrativas o direito à moradia naquele lugar. Denunciou-se a violência do Estado, motivado por interesses privados, reivindicando-se o direito à moradia e à cidade.

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. Através da organização coletiva, lutam pelo direito de continuar sua história com autodeterminação. Os processos de planejamento, as mobilizações e articulações políticas, as ações que dele se desdobram, abrem horizontes de construção democrática que estava sendo negada.

## 2.2 Os sujeitos do planejamento popular e os espaços de ação política

O que permite denominar um plano como “popular” ou “comunitário” é a autoria ou poder de decisão sobre as definições do plano, assim como o grau de envolvimento dos moradores de um determinado território (ou militantes de determinada associação,

---

<sup>4</sup> <http://www.museudohorto.org.br>

mobilização ou movimento social) na sua elaboração. Em algumas experiências observadas no Brasil e em outros países ao longo da história, planos apresentados como comunitários foram elaborados por consultorias ou assessorias técnicas contratadas ou voluntárias onde uma relação planejador-cliente se desenvolve, mas o poder de decisão e o acompanhamento cotidiano dos moradores/militantes confere a estes a autoria. Em outros casos, o envolvimento direto dos moradores na direção dos trabalhos é muito maior e a assessoria técnica é muito menos autônoma na elaboração de produtos parciais de planejamento. Em algumas experiências, o planejador se identifica de tal forma com a luta local que se coloca como um militante e participa e influi nas decisões, como mais um integrante do coletivo (embora com um repertório e motivações pessoais, obviamente, distintas).

Nos casos dos contra-laudos elaborados para as situações de risco do Pico do Santa Marta e da Providência (RJ), trataram-se de produtos técnicos específicos que respondem à demanda de contraposição do argumento técnico do poder público para a remoção, com conteúdo elaborado por profissional militante, que se coloca a serviço do reconhecimento dos direitos da população ameaçada, mas mantém-se uma distância clara de “profissional/técnico – população/cliente”.

Há situações em que há uma maior fusão de papéis, com uma apropriação popular do domínio da linguagem técnica, ao mesmo tempo em que a narrativa popular orienta o produto. Esse seria o caso do Dossiê das Comunidades do Trilho (CE). Definiu-se em conjunto – profissionais da universidade e moradores – o conteúdo e formato do produto (considerando o contexto do conflito e seu papel na resistência dos moradores), os moradores atuaram igualmente como pesquisadores, levantando dados, realizando entrevistas e levantamentos de suas comunidades, e as decisões sobre o conteúdo final do dossiê foram também tomadas conjuntamente, tendo moradores participado inclusive da redação. A elaboração do dossiê foi central no movimento de mobilização dos moradores e como meio de integração das diversas comunidades atingidas.

No caso de Dandara, a elaboração de um Plano Diretor da ocupação teve vários propósitos. Dandara é uma ocupação em Belo Horizonte, que conformou uma aliança entre movimentos de luta por moradia (tradicionais e novos), o Movimento Sem Terra, assessoria técnica universitária, lideranças políticas de movimentos sociais tradicionais, novos ativistas e famílias sem teto em luta por moradia. O coletivo, desde o início, planejava a ocupação organizada da gleba, seguindo um desenho urbano, pois o plano seria também base para a defesa jurídica da ocupação, que reivindicava o direito das famílias àquela terra ociosa, afirmando que a ocupação seguiria critérios técnicos e respeitaria condicionantes ambientais e legais.

Uma outra finalidade do Plano Diretor de Dandara seria a de definir um projeto urbano que expressasse a construção coletiva do movimento e a vontade popular. A assessoria técnica do movimento elaborou um projeto, considerando os condicionantes legais para o uso e ocupação do solo do terreno e seguindo diretrizes definidas pelas lideranças da ocupação. O desenho apresentado às famílias ocupantes em assembleia, porém, não foi aprovado. As lideranças dos movimentos sociais e entidades que estavam na organização da ocupação 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 de lotes individuais das famílias e reservando algumas áreas para usos comunitários.

Diferentemente de outros assentamentos informais que dominam a paisagem das cidades brasileiras, Dandara tem uma organização política, que se estabeleceu e se mantém tendo como base a 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 Mayer e Lourenço (2016) 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; 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 e essas novas ocupações terminaram por acontecer fora do controle do movimento social organizado. Não tendo sua ocupação plenamente reconhecida, Dandara enfrenta pressões sociais “normalizadas” nas ocupações informais, por adensamento e privatização de espaços coletivos.

Nos casos do Horto, Arroio Pavuna, Vila Autódromo e Vila da Paz, as assessorias técnicas foram formadas para dar uma resposta na forma de um produto técnico específico, um plano de regularização fundiária, de urbanização ou mesmo de desenvolvimento local, a serem elaborados com decisões dos moradores. No Horto, a assessoria técnica realizou levantamentos técnicos e produziu o plano de regularização fundiária, seguindo diretrizes alinhadas com o coletivo popular organizado. O produto “plano de regularização fundiária”, porém, nesse caso, tem sido menos decisivo para a resistência da comunidade do que outras ações como atos de rua, barricadas e mobilização de apoiadores em ameaças de reintegração de posse, além da participação das lideranças em audiências públicas e reuniões com órgãos públicos que tem poder de decisão sobre o caso.

Em Arroio Pavuna, Vila Autódromo e Vila da Paz, seguindo metodologias participativas, os moradores foram envolvidos em todas as etapas, desde a pactuação da metodologia a ser realizada, no desenvolvimento do trabalho e tomadas de decisões e, ao final, a assessoria técnica consolidou um produto que foi submetido à assembleia popular para aprovação.

No caso das Vargens, o envolvimento direto dos moradores na direção dos trabalhos, na elaboração de diagnósticos (ou leituras das questões locais) e propostas foi muito maior e a assessoria técnica muito menos autônoma em seu poder de apresentação de cenários alternativos para decisão, ainda que, como todo ator envolvido, interfira decisivamente nos processos. Afinal, como já mostrou Paul Davidoff (1965) há 50 anos atrás, não há (nem deve

haver) planejador que se neutralize (ou capaz de se neutralizar) em processos de planejamento.

Observando de perto o caso da Vila Autódromo, constata-se que a direção ou protagonismo na orientação dos processos de planejamento autônomos são fluidos e dependentes da conjuntura. Além dos moradores e militantes, sujeitos que legitimam os planos como “populares” ou “comunitários”, e das suas eventuais assessorias técnicas, há influências decisivas que intervêm indiretamente ou diretamente no processo. Muitas vezes os moradores atendem, em suas propostas, a expectativas dos diversos agentes que se distribuem em um elenco variado de “apoiadores”, seja em função das inserções particulares que cada morador tem em determinados movimentos e articulações sociais, seja em função de assumirem, em alguns momentos, a responsabilidade ética de representarem interesses gerais – como dos atingidos por remoções relacionadas a grandes projetos. São posições que tendem a ser episódicas e de curta duração, em função da emergência das situações específicas relacionadas ao conflito, mas que podem influir em momentos de tomadas de decisões.

Esse conjunto de agentes “externos”, que vem sendo denominados de “apoiadores”, por sua vez, atua diretamente no papel de legitimação técnica do produto do planejamento perante o poder público e perante a sociedade. São eles, muitas vezes, que vão conferir condições políticas para que grupos subalternos se vejam capazes de contestar decisões tomadas por grupos de poder que lhes ameaçam, abrindo espaços onde denúncias possam ser expressas abertamente e direitos reivindicados, sem medo de retaliações, e propostas alternativas possam ser consideradas e equiparadas às propostas “oficiais”.

No Rio de Janeiro, identificamos um conjunto diverso de agentes que intervêm nos conflitos observados na década de 2010, que vão se confrontar em diferentes níveis com a Prefeitura, o Governo do Estado e seus muitos parceiros privados (os mais onipresentes são incorporadores imobiliários e empreiteiras de obras públicas). Entre eles, pode-se destacar a Defensoria Pública do Estado, movimentos sociais pelo direito à moradia, movimentos relacionados à agroecologia (Vila Autódromo e Vargens), funcionários de órgãos públicos que assumem a defesa da proposta comunitária (como o caso de técnicos da Secretaria de Patrimônio da União no caso de Arroio Pavuna, professores do ensino médio, nas Vargens), coletivos sociais os mais diversos (cultura, mobilidade urbana etc.), articulações sociais temporárias, como o Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, Igrejas locais, entre outros. Esses agentes estiveram presentes, com maior ou menor integração ao coletivo de resistência, dependendo de momentos específicos do conflito.

Além disso, os territórios de conflito são marcados de forma indelével pelas histórias de luta específicas, por fracassos ou sucessos anteriores (como é o caso de muitos moradores que foram/são lideranças sociais em movimentos de moradia, agroecologia, mobilidade, conselheiros municipais de saúde, educação, etc.) e, também, por conjunturas de poder e controle público ou privado que constroem ou estimulam, em diferentes graus, os processos de articulação social, mobilização e, em última análise, as definições incluídas nos planos e estratégias de ação.

A mobilização social de Vila Autódromo não pode ser entendida sem uma leitura da organização dos fiéis católicos articulados na Igreja de São José Operário (não por acaso o único prédio que se manteve intacto), sem considerar a inserção de determinadas lideranças no Comitê Popular da Copa e em movimentos sociais de moradia do passado recente (anos 1990) ou sem uma análise do histórico de atuação do Núcleo de Terras e Habitação (NUTH) da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro em defesa de moradores de favela e/ou atingidos por projetos públicos.

No Morro da Providência, o Fórum Comunitário do Porto, formado por assessorias parlamentares, grupos universitários, ONGs e participação variável dos moradores ao longo do tempo, com momentos de maior e menor engajamento, teve uma grande importância para a resistência contra as remoções relacionadas ao projeto de urbanização, sendo capaz de, junto com o NUTH/Defensoria Pública do Estado, barrar temporariamente as obras interrompendo as violações de direitos dos moradores. O contra-laudo, elaborado por um coletivo técnico associado ao NUTH e a movimentos sociais autônomos, foi um instrumento importante para contestar a delimitação das áreas de risco geotécnico da prefeitura.

Já na região das Vargens, a relação íntima entre morar e plantar dos moradores antigos foi fundamental para construção de elos pessoais e políticos com movimentos pela agroecologia e preservação das florestas e mananciais locais. Por outro lado, muitas lideranças do Plano Popular das Vargens são antigos militantes de movimentos sociais por moradia (como o extinto MUP – Movimento União Popular), o que colaborou de forma importante – assim como em Vila Autódromo – para a articulação e mobilização social que garantiu um amplo leque de apoiadores às iniciativas autônomas de planejamento.

Mas Vargens é, também, território amplamente dominado pela Milícia, grupos paramilitares que intermediam e controlam parcialmente o acesso a serviços públicos em assentamentos de baixa renda, extorquem os moradores por supostos serviços de segurança em determinadas localidades e rejeitam as mobilizações sociais e políticas fora do seu controle. Segundo as poucas informações divulgadas até novembro de 2018 sobre o assassinato de Marielle Franco (em março de 2018), vereadora militante dos direitos humanos, suspeita-se que sua morte foi encomendada por milicianos atuantes exatamente na área das Vargens e outras regiões da zona oeste carioca. O conhecimento das histórias de assassinatos de lideranças populares de movimentos de moradia no passado recente e a presença (invisível para quem é de fora e ostensiva para os moradores) da milícia na maior parte da região oeste do Município do Rio de Janeiro contribui para criar um ambiente opressivo que constrange as lideranças locais e as suas formas de organização, muitas vezes inviabilizando reuniões e outras iniciativas coletivas, assim como depoimentos para processos de pesquisa. Mesmo assim, a Articulação Plano Popular das Vargens envolveu representantes de movimentos pela agroecologia, membros de associações de moradores, lideranças de movimentos populares por acesso à moradia, professores do ensino secundário e outros moradores locais na realização de atividades de formação, reuniões, assembleias e audiências públicas que terminaram por aprovar uma proposta de plano alternativo para a região das Vargens. A presença dos “apoiadores” para a realização desse processo de planejamento e o caráter “técnico” de levantamentos, reuniões e assembleias,

garantiu a possibilidade de constituição do espaço político de convergência desses diversos agentes, conformando uma unidade de ação.

Um outro aspecto a destacar do processo de planejamento em contexto de conflito social diz respeito ao protagonismo dos sujeitos envolvidos. Em cada flutuação da conjuntura, cada momento do embate, os conflitos internos mudam e, com eles, mudam as lideranças que encabeçam ou intervêm mais decisivamente nos processos de planejamento. Os diferentes opositores envolvidos requerem, também, mudanças nas estratégias discursivas. Em cada situação, dependendo dos agentes opositores ou apoiadores envolvidos, os moradores/militantes podem se apresentar como sujeitos protagonistas do processo, ou como participantes de um processo liderado pela assessoria ou movimento social, caso isso confira – a critério dos moradores – maior legitimidade, ou mais avanços no que se refere à sua agenda de demandas.

A emergência da situação pode alterar decisivamente o protagonismo na definição das estratégias de ação, como é o caso, por exemplo, dos embates jurídicos em torno da expedição de decretos de desapropriação para fins de utilidade pública ou dos mandatos que permitem a demolição de moradias e, também, no confronto físico com a polícia. Nesses casos, geralmente pontos culminantes de toda a disputa, a Defensoria Pública e outros apoiadores no campo jurídico (como pode acontecer, ainda que raramente no Rio de Janeiro, com relação ao Ministério Público) assumem a liderança e encabeçam as ações, o que pode ter efeitos importantes na condução do conflito. Afinal, concentrar as estratégias de confronto com o poder público no campo jurídico e institucional, implica depois ter que lidar com decisões muitas vezes desfavoráveis de um poder judiciário extremamente conservador, especialmente no que diz respeito à propriedade.

O processo de planejamento em si e o produto do planejamento se apresentam como instrumentos de constituição de esferas públicas, onde podem ser constituídos sujeitos políticos autônomos que interpelam estruturas de poder. Como visto nos exemplos citados, nem sempre estão claras as estratégias de ação a cada momento do conflito e, muitas vezes, as ações são elaboradas para responder a contextos específicos. O planejamento autônomo, porém, vem se mostrando como um recurso popular de reivindicação da condição de sujeito de direitos e de construção de uma ética pública que permite confrontar autoridades e reivindicar a instauração de uma verdadeira instância democrática.

Miraftab (2009) divide em dois os espaços nos quais atuam as organizações políticas que a autora denomina como “insurgentes”: os espaços *convidados*, espaços institucionais, sancionados, de participação da população, e os espaços *inventados*, espaços de contestação política, onde se criam e se 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.

É recorrente encontrar espaços de participação abertos pelo Estado ocupados por aliados e apoiadores políticos convidados a ocupá-los, que estabelecem relações privilegiadas com o poder. Organizações e movimentos contestatórios são barrados e controlados, mas, através da mobilização política, podem forçar a entrada e conquistar

espaços de fala. Ainda assim, tendem a ser desqualificados em sua fala por recursos diversos a argumentos que afirmam que representam partidos políticos de oposição ao poder, defendem interesses particulares, não dispõem das informações mais atualizadas ou enxergam apenas a sua situação particular e não consideram os benefícios maiores para toda a sociedade do projeto político em curso.

Os espaços inventados, como observa Miraftab (2009), 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.

No caso das experiências de resistência à remoção no Brasil, é importante analisar os espaços de negociação política - muitas vezes temporários e não institucionalizados - onde os sujeitos políticos conseguiram abrir um espaço no Estado onde sua fala é reconhecida e legitimada. Nesses, embora permaneçam as disparidades de poder e recursos políticos, autoridades públicas são forçadas a comparecer, e inclusive negociar os termos de participação. São espaços transitórios e reivindicados enquanto esferas públicas, embora com as limitações impostas pelas dinâmicas de poder. (TANAKA, 2017)

Esses espaços políticos criados foram resultado da pressão política realizada por sujeitos políticos que tensionaram as estruturas existentes, exigindo condições democráticas de decisão. Essas soluções transitórias vão permitir avanços dependendo do contexto em que se inserem e do alcance da ação política dos grupos subalternos, de sua capacidade de manter a pressão política e visibilidade pública, para gerar resultados efetivos.

## 2.3 Movimentos e mobilização sociais nas experiências de planejamento

As redes contra as remoções mobilizaram um conjunto de agentes propiciando encontros entre organizações de moradores de bairros ameaçados, lideranças históricas de luta por moradia e pela reforma urbana, ONGs e ativistas de defesa de direitos humanos, parlamentares de esquerda, entre outros. Espaços como os Comitês Populares da Copa e Olimpíadas, articulações políticas de denúncia de violações de direitos estiveram presentes em muitos casos, se constituindo como lugares de reunião desses agentes em vista de uma causa comum, a despeito de suas divergências.

Os encontros propiciaram a mobilização de recursos distintos, fruto das trajetórias de lutas políticas de cada agente, e inovações concebidas no calor das lutas em curso. Alguns exemplos ilustrativos de repertórios acionados: lideranças históricas da luta por moradia e pela reforma urbana elaboravam rapidamente manifestos políticos para coleta de assinaturas e divulgação, assim como traziam sua experiência para organização de atos de rua e ocupações; lideranças populares acionavam meios de comunicação com moradores de comunidades, como a produção de panfletos, camisetas e faixas; ONGs traziam suas redes

de mídia e comunicação digital, assim como a entrada em agências, conselhos e comitês internacionais; pesquisadores e estudantes universitários mobilizavam profissionais e redes de conhecimento, e assim por diante. Esses repertórios não são, obviamente, estanques, e eram constantemente reapropriados pelos coletivos. Os coletivos políticos buscavam também se apropriar de novas ferramentas de mobilização digital e formas criativas de ação para atrair a mídia e ampliar seu alcance na sociedade.

Os planos populares e contrapropostas, assim como sua inserção nas mobilizações políticas, refletem esses encontros. As assessorias técnicas universitárias, ou de ONGs que atuaram nos casos, tem uma trajetória relacionada à assessoria a movimentos sociais urbanos e à elaboração de planos participativos, que vem dos desdobramentos da luta pela reforma urbana no Brasil. Nesse novo contexto, os planos foram reelaborados nas lutas locais, produzidos de forma autônoma em relação ao Estado (por se contrapor a ele), diferente, portanto, do contexto do planejamento participativo realizado na esfera institucional pública, mas carregam um conjunto de seus instrumentos práticos.

Os coletivos, em grande parte críticos às limitações das lutas sociais do período anterior, que aqui estamos denominando como lutas pela reforma urbana (TANAKA, 2017), buscavam novas formas de atuação junto a populações diretamente atingidas, agindo na defesa contra violações de direitos e pressão por reparações e ao mesmo tempo agindo no sentido de conectar as ações políticas em escala mais ampla. Saíram dos espaços tradicionais de organização política, como sindicatos e movimentos sociais institucionalizados, mas mantinham relações e atuação conjunta com esses.

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. Mais do que uma forma de contestação do projeto da prefeitura, o Plano Popular se apresentava como uma forma diferente de se produzir a cidade, democrática e respeitando a diversidade social, envolvendo a população nas decisões sobre seu território e reconhecendo seus valores. O Plano integrou uma estratégia de comunicação, que teve como objetivo questionar todas as remoções em curso na cidade e 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, e que converteu em campanha internacional de defesa da comunidade, iniciada durante a Cúpula dos Povos<sup>5</sup>.

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, 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 e confrontá-lo.

---

<sup>5</sup> Encontro promovido por movimentos sociais reunidos no Rio de Janeiro durante a realização da Conferência da ONU Rio+20.

O Plano Popular teve também um importante aspecto simbólico nas lutas populares, inspirando a elaboração de planos alternativos para outras comunidades - como o Plano Alternativo da Vila da Paz – e as estratégias de resistência de outras comunidades ameaçadas de remoção no Rio de Janeiro no contexto dos megaeventos esportivos, como nos casos do Pico do Santa Marta, Morro da Providência, Indiana e Vila União de Curicica.

Também no Rio de Janeiro, um coletivo popular foi organizado na região das Vargens quando a prefeitura anunciou, em 2015, um Projeto de Estruturação Urbana (PEU) associado a uma Operação Urbana Consorciada (OUC) que propunha alterações nos parâmetros urbanísticos da região, uma série de obras públicas e serviços urbanos, a serem realizados através de uma Parceria Público-Privada. No projeto, mais de 30 comunidades estariam ameaçadas de remoção. O coletivo político formado autodenominou-se Articulação Plano Popular das Vargens, inspirado na resistência da Vila Autódromo e tinha como objetivo 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 urbanas e ambientais da região, associada a ocupações tradicionais (incluindo quilombolas e agricultores tradicionais), o que exigia propostas que valorizassem outras relações entre urbano e natureza (baseadas na agroecologia). O plano popular, na luta política, ultrapassou seu sentido inicial, adquirindo outras dimensões, inclusive para além da escala local.

Os Comitês Populares da Copa e Olimpíadas, presentes em todos os casos, se destacaram como espaços de articulação das ações contra as remoções, em cada cidade com uma composição de militantes, movimentos e entidades própria, mas tendo em comum a combinação entre organizações centralizadas e a presença de lideranças locais. Os tradicionais movimentos de luta por moradia estavam presentes, acompanhando as ações locais e incorporando-as em suas lutas. Esses também atuavam no sentido de fazer a ligação entre as ações locais e ações na cidade, como atos unificados. Parlamentares de esquerda estavam presentes em todos os casos, sendo acionados em momentos de ameaças diretas, para denunciar ou barrar uma ação policial repressiva, uma ordem judicial desfavorável, assim como para pressionar por espaços de negociação dentro do Estado, convocando audiências públicas, reuniões com autoridades de Estado, por exemplo. Militantes independentes, integrantes de ONGs, estudantes universitários atuavam igualmente em espaços centralizados e nas esferas locais, trazendo seus recursos e conhecimentos, técnicos e financeiros.

Essas redes de agentes tiveram importância determinante no curso dos conflitos, por permitir uma ampla mobilização de recursos tanto no sentido de criar fatos políticos significativos, aproveitando oportunidades, como para agir rapidamente em momentos de ameaça, como a expedição de uma ordem de reintegração de posse contra famílias.

As manifestações de rua de junho de 2013, as chamadas “jornadas de junho”, que não serão aprofundadas aqui, tiveram importância no desenvolvimento da maioria dos casos analisados. O contexto de efervescência social gerou uma pressão política sobre os poderes públicos, forçando respostas a demandas sociais mais imediatas. Autoridades públicas abriram espaços de negociação, privilegiando contato com grupos políticos organizados nas

idades, e houve espaço para a contestação de remoções em curso. No Rio de Janeiro, esse foi um momento decisivo que fez com que a prefeitura anunciasse que interromperia imediatamente todas as ações que implicavam em remoções e abriria diálogos com os atingidos.

Nas experiências destacadas, foi possível observar alguns elementos que têm caracterizado as distintas formas de mobilização elencadas por grupos populares e movimentos sociais que ousaram, em condições adversas, resistir aos poderes de ordem estatal e empresarial que visavam sua desterritorialização. É nesse sentido que se buscou avançar nas análises práticas e teóricas das lutas sociais que se deram no contexto ora demonstrado. Vale lembrar, por sua vez, que certamente reconhecemos a complexidade inerente à teorização sobre os movimentos sociais, e nos juntamos aos muitos esforços que vêm alimentando este debate, pois, como já apontava Melucci (1994, p.190 apud GOHN, 1997), tais movimentos compõem “parte da realidade social na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas, onde a ação é portadora imediata de tessitura relacional da sociedade e do seu sentido”.

Assim, também foi possível perceber como as mobilizações foram, e continuam sendo, capazes de gerar novas solidariedades, alterar a estrutura associativa das classes populares e criar uma pluralidade de novos espaços públicos, ampliando e revitalizando espaços já institucionalizados (MEDEIROS, 2012). Ainda que ações em torno de demandas por habitação, terra, trabalho, equipamentos e serviços coletivos tenham uma longa tradição (MUTZENBERG, 2011), é fundamental que não se ignore o papel contemporâneo das articulações em redes e da tecnologia comunicacional, observados nos estudos de caso. Sobre articulações em redes, por exemplo, Scherer-Warren (2009, p. 9) destaca que elas:

[...] tem empoderado os movimentos sociais, na medida em que aproximam e criam espaços inter-organizacionais, de trocas materiais e simbólicas, comunicação e debate, entre as bases das ações coletivas (incluindo-se aí os espaços comunitários do cotidiano dos grupos subalternos), contando com a mediação de agentes políticos articulatórios (fóruns e redes inter-organizacionais diversas), com a possibilidade de participação em mobilizações na esfera pública (marchas, protestos e campanhas), formando assim as redes de movimentos sociais.

Os casos aqui estudados são, portanto, bastante ilustrativos. Neles podem ser percebidos, na dinâmica de construção coletiva, diversos esforços centrados na “dessingularização” de suas causas, processo que envolveu um recurso que Boltanski (2000) denominou de “ascensão à generalidade”, pois enquanto determinados atores vão buscar “esvaziar” os casos – tal como fez, por exemplo, a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro -, buscando minimizá-los e particularizá-los, as articulações populares buscarão revelar suas “faces ocultas” e mostrar que, na realidade, aqueles casos concernem a todos, visando torná-los, assim, “causas coletivas”. Os instrumentos capazes de dinamizar a comunicação entre as pessoas e produzir novas formas de ação, amplamente observados nas mobilizações estudadas, por sua vez,

[...] vêm se mostrando capazes não só de gerar protestos presenciais (por exemplo, na forma tradicional de atos públicos), como também mobilizações *on line*, na forma de campanhas, que podem originar ações de protesto coletivo de caráter presencial. Em todas essas situações, o que chama a atenção é a velocidade com que a informação circula e sua capacidade de atingir cada vez mais pessoas, além de demonstrar seu grande potencial de afetar tanto o cotidiano, quanto a vida econômica, social e política.” (MEDEIROS, 2012, p.8)

A produção de planos populares, planos alternativos, planos diretores de bairros, etc. demonstra a busca por participação e voz nas decisões que afetam diretamente as populações ameaçadas e seus locais de moradia, mas que são tomadas à sua revelia. Não obstante, mapas e planos alternativos tornam-se eles próprios objeto da ação política. E se a ação política diz especificamente respeito à divisão do mundo social, podemos considerar que, na política dos planos e mapeamentos alternativos, estabelece-se uma disputa entre distintas representações do espaço, ou seja, uma disputa cartográfica que se articula às próprias disputas territoriais (ACSELRAD e COLI, 2008). Estas disputas, por sua vez, tendem a acirrar-se, mais ou menos explicitamente, quando as formas sócio-territoriais estabilizadas sofrem alterações significativas – como é o caso das transformações sócio-espaciais associadas à liberalização das economias a partir do final do século XX – ou quando a própria atividade mapeadora sofre os efeitos de mudanças técnicas que permitem expandir seu campo de ação e o universo de sujeitos nela envolvidos, como é o caso do advento de tecnologias digitais na produção cartográfica e de sua utilização por grupos subalternizados.

Vale, por fim, ressaltar que em todos esses casos o que está em jogo é a terra urbana. 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 dos conflitos sociais urbanos. 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 pode assim ser vista também como luta pela autonomia política, contra os jogos de poder (TELLES, 2015) que se instauram na informalidade (tanto poder parte do Estado, como de grupos militarizados).

A luta pela terra urbana se faz central e não se restringe ao acesso à moradia, pois se está diante de sujeitos 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. Como já amplamente debatido na literatura, podem ser lidas limitações na luta por moradia, por ser uma reivindicação de acesso à propriedade privada. No sentido e contextos aqui colocados, porém, entendemos que as resistências à remoção devem ser lidas no mínimo como lutas pela conquista de uma condição de cidadania. Enquanto reivindicação do reconhecimento dos bairros populares e pelo acesso à terra para populações destituídas, se coloca uma disputa real pela cidade, que pode ir além, na

medida em que se configuram de fato sujeitos políticos autônomos, embora essa situação possa ser identificada em um número mais limitado de casos.

### 3. CONCLUSÕES

O desenvolvimento da análise dos casos brasileiros exigiria um movimento final, ainda que exploratório, de confronto com a literatura sobre planejamento insurgente, comunitário progressista ou radical, construída com base em experiências dos países centrais e, especialmente, das grandes cidades estadunidenses, quando resistências às grandes obras modernistas da década de 1950 e 1960, principalmente, inspiraram mobilizações e planos comunitários, especialmente em Nova Iorque (Angotti, 2008; Jacobs, 1961). De fato, em especial com relação aos casos cariocas, objeto de maior envolvimento da nossa pesquisa, a análise dos casos contribui para revelar as limitações de noções e conceitos importados como instrumentos de análise dos processos de planejamento autônomo no Brasil, ainda que deva ser destacado o potencial heurístico das análises de Mirafteb (2009), Angotti (2008) e outros autores que se preocuparam em analisar práticas e processos em curso nas periferias globais e das grandes cidades. Daí a importância de caracterizar com base empírica sólida o que aqui apresentamos como *planejamento conflitual*.

A leitura de Holston (1998) sobre as favelas cariocas, por exemplo, apresentadas pelo autor como espaços do “urbanismo insurgente”, poderia apoiar a caracterização da Vila Autódromo como experiência autônoma de construção de um espaço da cidade, apesar do poder público e de suas regras. Ali, os moradores simultaneamente se queixavam das omissões dos poderes públicos e se orgulhavam de terem construído, com suas próprias mãos, o bairro que amavam e no qual gostariam de permanecer (VAINER et al, 2013). Mas, seria difícil conceituar como “insurgentes” muitas práticas de exploração presentes na maioria das favelas, especialmente no que se refere à construção de minúsculas habitações para aluguel, quase sempre a preços exorbitantes (KAWAHARA, 2016). Na verdade, os agentes em disputa na produção do espaço da favela conformam um ambiente complexo que apenas em casos e conjunturas específicas poderia proporcionar as condições necessárias para aglutinar mobilizações sociais que resultassem em movimentos contra-hegemônicos. Da mesma forma, as práticas informais de apropriação social do espaço nas periferias urbanas e favelas incluem não apenas coletivos organizados e distribuição democrática da terra ocupada, mas, também, violentas grilagens de terra, organizadas de forma autoritária por milicianos e outros agentes.

Também o caso do Morro da Providência oferece insumos para essa discussão. Ali, as iniciativas e projetos da Prefeitura Municipal em associação com interesses privados na Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha encontraram fortes resistências locais, mas a diversidade dos agentes locais (traficantes de drogas, associações e outras articulações sociais de moradores, apoiadores externos, entre outros) não permitiu a aglutinação dos moradores em torno de um projeto comum, ou que minimamente contemplasse interesses contraditórios. Contudo, a conjuntura social e política de 2013 e as diferentes mobilizações sociais locais permitiram, pelo menos, a interrupção do processo de remoções e o cancelamento de projetos que previam uma transformação radical do ambiente construído

da favela voltada para o consumo turístico. Contudo, hoje, em novembro de 2018, após o fracasso da política de segurança nas favelas cariocas articulada em torno da implantação de Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), o tráfico de drogas continua a dominar a maior parte do espaço da favela e se estende para as áreas do entorno, constringendo as mobilizações sociais locais.

No Brasil, na grande maioria dos casos de processos de planejamento em contexto de conflito social e outras iniciativas coletivas que culminam na formulação de propostas de ação e estratégias de intervenção, especialmente no caso de conflitos entre moradores ameaçados por projetos públicos ou privados, as vitórias (ainda que pequenas e parciais) dos primeiros depende de ações ou investimentos do poder público. O que significa que os espaços “convidados” de participação, promovidos e controlados pelo poder público, podem ser tão disputados quanto os “inventados” pelos moradores e ativistas sociais. Menos contra-hegemônico do que sugere Miraftab (2009), o planejamento apresentado como insurgente ou radical na literatura norte-americana é na verdade mais pragmático no que se refere à participação em processos conduzidos pelo poder público que abra alguma negociação que possa resultar em avanços positivos com relação à aceitação (ainda que parcial) da proposta produzida fora do Estado. Assim, ainda que conscientes da manipulação política, os moradores de Vila Autódromo aceitaram participar de uma rodada de dois meses de negociação com a Prefeitura, já que esta acenava com a possibilidade de urbanização do assentamento. Como apontam Oliveira et al (2016), a negociação não resultou em nenhuma alteração da proposta da Prefeitura para destruição total do assentamento, mas, pela primeira vez, a Prefeitura reconheceu de forma concreta a possibilidade de permanência de uma parte dos moradores em novos prédios na mesma região, o que implicou o reconhecimento (ainda que parcial) do direito dos moradores àquele território.

Por outro lado, no Brasil, conceituar como “radical” um processo autônomo de planejamento exigiria uma ruptura maior com as formas de produção e apropriação social do espaço urbano e com as instituições públicas do que aquela associada à luta pelos direitos civis nos EUA e que originaram toda uma interpretação dos sentidos atribuídos aos movimentos “radicais” norte-americanos. No Brasil, os sentidos atribuídos à noção de “radical” certamente se relacionam com os processos que confrontam diretamente um dos pilares centrais da sociedade brasileira, a propriedade imobiliária, mas deveriam implicar, também, uma ruptura com processos de gestão e de apropriação social do espaço que não está presente na maioria dos casos examinados. Muito mais “radicais” do que os processos de planejamento autônomo ou conflitual analisados neste artigo, são os movimentos de ocupação de terra e prédios ociosos com atuação no campo e nas grandes cidades brasileiras (que, também, com certeza, são planejados e obedecem a estratégias coletivas organizadas).

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; COLI, Luis Régis. Disputas cartográficas e disputas territoriais. Cartografias Sociais e Território. Rio de Janeiro: editora UFRJ/IPPUR, p. 13-44, 2008.

ANGOTTI, Thomas. *New York for Sale: Community Planning Confronts Global Real Estate*. The MIT Press, 2008.

ARTICULAÇÃO Plano Popular das Vargens (APPV); NEPLAC/ETERN/IPPUR/UFRJ. *Plano Popular das Vargens*. Rio de Janeiro: APPV; IPPUR/UFRJ, 2017.

BOLTANSKI, Luc. *El amor y la justicia como competencias: tres ensayos de sociología de la acción*. Amorrortu editores, 2000.

DAVIDOFF, Paul. *Advocacy and Pluralism in Planning*. *Journal of the American Planning Association*. Volume 31, Issue 4. Washington D.C.: APA, 1965.

FELTRAN, Gabriel de Santis. *Periferias, direito e diferença: notas de uma etnografia urbana*. *Revista de Antropologia*, p. 565-610, 2010.

FERNANDES, Ana et al. *Linha Viva, Não!*. Salvador. In: *ANCOP. Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil*. Rio de Janeiro: ANCOP, 2014.

FROTA, Henrique Botelho. *A Função Social da Posse como Parâmetro para Tratamento dos Conflitos Fundiários Urbanos*. *Revista FIDES*, v. 6, n. 1, 2015.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1997.

GRAHAM, Stephen. *Cities under siege: The new military urbanism*. Verso Books, 2011.

JACOBS, Jane. *The death and life of great american cities*. New York : Random House, 1961.

KAWAHARA, Ivan. *A produção do espaço na favela: elementos para a análise do mercado imobiliário*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2018.

MAYER, Joviano G. M.; LOURENÇO, T. C. B. *Belo Horizonte, Cidade Ocupada: o caso da ocupação Dandara*. In: OLIVEIRA, Fabricio L.; SÁNCHEZ, Fernanda; TANAKA, Giselle M.M.; MONTEIRO, Poliana (Org.). *Planejamento e Conflitos Urbanos: experiências de luta*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. *Os movimentos sociais como campo de pesquisa nas ciências humanas*. *Mundos do Trabalho*, v. 4, n. 7, p. 7-31, 2012.

MIRAFITAB, Faranak. *Insurgent planning: situating radical planning in the global South*. In: *Planning Theory*, February, vol. 8, 2009. (pp. 32-50).

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)*. Relatório de Pesquisa. Fortaleza: UFC, 2016.

OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS URBANOS, ETTERN/IPPUR/UFRJ. Relatório de Conflitos 2017-2018 - Observatório de Conflitos Urbanos. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2018.

OLIVEIRA, Fabricio L.; TANAKA, Giselle M. M.; BIENENSTEIN, Regina. A batalha da Vila Autódromo: “negociação” e resistência à remoção. In: VAINER, Carlos; BROUDEHOUX. Anne-Marie; SÁNCHEZ, Fernanda; OLIVEIRA, Fabricio L. (Org.). Os Megaeventos e a Cidade: perspectivas críticas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

OLIVEIRA, João Pacheco de. Pacificação e tutela militar na gestão de populações e territórios. *Mana*, v. 20, n. 1, p. 125-161, 2014.

SÁNCHEZ, Fernanda; MOREIRA, Clarissa; GROSSI, Grasielle; LINS, Mariana; SANTOS, Rosane R.; BENTO, Matheus. Cronologia crítica da cidade em disputa: o caso do Morro da Providência no Porto do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, Fabricio L.; SÁNCHEZ, Fernanda; TANAKA, Giselle M.M.; MONTEIRO, Poliana (Org.). Planejamento e Conflitos Urbanos: experiências de luta. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016. p. 65-112.

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, Fabricio L.; SÁNCHEZ, Fernanda; TANAKA, Giselle M.M.; MONTEIRO, Poliana (Org.). Planejamento e Conflitos Urbanos: experiências de luta. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016. p.205-230

SCHERER-WARREN, Ilse. Movimentos sociais na América Latina: revisitando as teorias. In: Palestra proferida na Mesa Redonda “Ações coletivas, movimentos e redes sociais na contemporaneidade” no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009.

SØRBØE, Celina M. BRAATHEN, Einar. Contentious Politics of Slums. Understanding different outcomes of community resistance against removals in Rio de Janeiro. Relatório de Pesquisa. Oslo: NIBR, 2017.

TANAKA, Giselle M. M. “Planejar para lutar e lutar para planejar”: possibilidades e limites do planejamento alternativo. Tese de Doutorado. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2017.

TANAKA; Giselle M. M.; OLIVEIRA, Fabricio L.; SÁNCHEZ, Fernanda; BIENENSTEIN, Regina; BIENENSTEIN, Glauco; VAINER, Carlos; COSENTINO, Renato; MEDEIROS, Mariana; MONTEIRO, Poliana. Viva a Vila Autódromo! O Plano Popular e a luta contra a remoção. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

VAINER, Carlos; BIENENSTEIN, Regina; Tanaka, Giselle M. M.; OLIVEIRA, Fabricio L.; LOBINO, Camila; SÁNCHEZ, Fernanda; BIENENSTEIN, Glauco. O Plano Popular da Vila Autódromo: uma experiência de planejamento conflitual. Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR. Recife: ANPUR, 2013.