

Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

Ana Clara Meirelles de Miranda

Artigo de Conclusão – Especialização Turma 2016

Rio de Janeiro. Março 2017.

É possível ter o planejamento como prática laborativa e militante? / Is it possible to have planning as a working and militant practice?

## **Resumo**

O presente trabalho reúne teorias contra-hegemônicas de planejamento urbano, descreve experiências e termina com uma análise da prática. O planejamento é reconhecido por determinados movimentos sociais como uma prática hegemônica, que visa garantir a acumulação de capital e legitimar a ordem social. Atualmente alguns grupos estão ressignificando a ação planejadora ao se colocarem na linha de frente das decisões sobre os seus territórios, pleiteando ações que vão de encontro a interesses hegemônicos, em um processo de planejamento que não pretende eliminar o conflito, mas torná-lo explícito no jogo político, prática que vem sendo denominada “Planejamento Conflitual”. Nesse contexto, o planejador clássico assume a posição de assessorar tecnicamente os movimentos sociais, ao que questionamos: é possível ter o planejamento como prática laborativa e militante?

**Palavras-chave:** Planejamento Urbano; Planejamento Conflitual.

## **Abstract**

The present paper brings together counter-hegemonic theories of urban planning, describes experiences and ends with a practice’s analysis. Planning is recognized by certain social movements as a hegemonic practice, which aims to ensure the capital’s accumulation and legitimize the social order. Nowadays some groups are resignifying the planning action by putting themselves at the forefront of decisions about their territories, pleading actions against hegemonic interests, in a process that do not intend to eliminate the conflict but make it explicit in the political game, practice that is been called “Conflictual Planning”. In this context, the classical planner assumes the position of technically assisting social movements, about which we question: is it possible to have planning as a working and militant practice?

**Keywords:** Urban Planning; Conflictual Planning.

O planejamento, historicamente, surge como instrumento para reforçar as condições favoráveis à acumulação e também com importante fonte de legitimação da ordem social. Sua associação ao centralismo e autoritarismo fez com que houvesse uma forte rejeição à ideia no campo das lutas sociais. Os modelos hegemônicos entram em crise a partir da década de 70 e se reconfiguram sob novas aparências. Emerge o planejamento contra-hegemônico, que se alicerça no conflito para atuar sobre a cidade insurgente, conflituosa, rebelde. <sup>1</sup> O tema do lugar do planejamento no campo da política e como prática social se coloca central nesse artigo.

A disputa por espaço acontece ao redor do mundo. Frequentemente os cidadãos se rebelam contra Estados opressores, ocupam ruas, exigem mudanças, disputam poder. Os confrontos políticos capitaneados pelos cidadãos comuns ocorrem quando há interesses distintos entre eles ou são direcionados às elites, autoridades e opositores gerais. São usados para “explorar oportunidades políticas, criar identidades coletivas, reunir pessoas em organizações e mobiliza-las contra oponentes mais poderosos”. <sup>2</sup> Mesmo quando não há sucesso mediante as reivindicações, esses movimentos podem levar a importantes mudanças políticas e culturais. Preparar e coordenar as ações fica a cargo dos movimentos sociais, surgidos na idade moderna e definido por Tarrow como “sequência de confrontos políticos baseados em redes sociais de apoio e em vigorosos esquemas de ação coletiva”. <sup>3</sup>

De acordo com Simmel, há uma importância sociológica inquestionável no conflito. Originalmente a Sociologia se ocupa em estudar a unidade do indivíduo e a unidade formada pelos indivíduos. O conflito não encontraria um lugar de estudo por significar a negação da unidade. No entanto, tanto as relações que constituem uma unidade quanto as que as negam são encontradas em todas as situações. O conflito é uma forma de sociação, já que para havê-lo é imprescindível a interação entre os homens e já que ele irrompe por dissociação, causada por ódio, necessidades ou desejos divergentes. Está imbuído de aspectos positivos e negativos, empiricamente indissociáveis. <sup>4</sup> O conflito sócio-político é inerente aos processos sociais e é virtuoso porque dele emergem elementos de identidade coletiva, articulando pessoas e demandas, além de ser uma liberdade política básica em uma sociedade democrática. Ele é entendido pelos planejadores contra-hegemônicos como elemento fundamental,

---

<sup>1</sup> FARIA E PONTES in MONTEIRO, OLIVEIRA, SÁNCHEZ, TANAKA, 2016, p.232-233.

<sup>2</sup> TARROW, 2009, p.18.

<sup>3</sup> TARROW, 2009, p.18.

<sup>4</sup> SIMMEL, 1903, p. 490-492.

pois as forças sociais dissonantes devem se reconhecer e reconhecer as diversidades de seus objetivos.<sup>5</sup>

No presente trabalho serão exploradas teorias e experiências de Planejamento contra hegemônico, que tem como motivação e ponto de partida a situação de conflito. Inicialmente será feita uma revisão teórica sobre o assunto e em seguida será feito um resgate histórico e o relato de algumas experiências brasileiras consolidadas.

### **Planejamento Advocatício**

O planejamento advocatício e comunitário foi uma das experiências pioneiras em planejamento em contexto de conflito social. Surgiu nos Estados Unidos durante os anos 60, foi fruto do engajamento de planejadores urbanos no movimento por direitos civis e também da luta contra a remoção de comunidades de baixa renda pelo programa federal americano de renovação urbana. Apesar de o termo ter sido cunhado por Paul Davidoff, o modelo não é exclusividade sua e surgiu de práticas diversas de ativistas comunitários para lidar com opressões raciais e de classe. De acordo com Angotti, esses ativistas confrontaram a prática de planejamento corrente, que priorizava soluções tecnocráticas e tomava partido dos poderosos interesses imobiliários, além de criticar a negligência dos planejadores em relação aos pobres e às minorias.<sup>6</sup>

O artigo "Advocacia e Pluralismo no Planejamento" de Davidoff foi publicado no Jornal do Instituto Americano de Planejadores em 1965. Um ponto principal de sua teoria é o reconhecimento do planejador não como um técnico neutro, mas com valores que influenciam o processo de planejamento. O autor defende que o ato de planejar é político e que o processo de planejamento não deve promover um único plano que represente o "interesse público", mas sim planos plurais, que representem interesses diversos, especialmente das minorias. Além disso, entende que os programas de "participação cidadã", promovidos pelo Estado, não encorajam as pessoas a capitanearem seus objetivos, políticas e ações e que comunidades, grupos e associações deveriam propor seus próprios planos. Por fim, Davidoff critica o planejamento que valoriza unicamente a cidade física, por acreditar que os profissionais devem se preocupar também com questões econômicas e sociais.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> FARIA e PONTES in MONTEIRO, OLIVEIRA, SÁNCHEZ, TANAKA, 2016, p. 247.

<sup>6</sup> ANGOTTI, 2007.

<sup>7</sup> ANGOTTI, 2007.

O planejamento advocatício tem suas raízes em Nova York. Davidoff explora em seu artigo o Plano Alternativo para Cooper Square, concluído em 1961, e que foi uma resposta e oposição à proposta de destruição de onze quarteirões do Lower East Side. Foi o primeiro plano comunitário na cidade, levou quarenta e cinco anos para ser implementado e resultou em uma fenomenal requalificação da área, com 60% de suas habitações destinadas a famílias de baixa renda. Posteriormente outros setenta planos comunitários foram elaborados em Nova York, a maior parte deles produzidos por advogados e outros técnicos identificados com a perspectiva política do modelo.<sup>8</sup>

Apesar de ser considerado o primeiro dos Planejamentos Progressistas (por questionar as relações existentes de poder econômico e político), alguns estudiosos o criticam, justificando que a dependência do advogado planejador como mediador infantiliza a comunidade. Angotti, no entanto, acredita que o Planejamento Advocatício tem profunda influência no planejamento comunitário atual e defende que sua agenda, até o momento, não foi completamente realizada - inclusive porque ainda é inadequada a proporção de planejadores negros, o que enfraquece a representatividade e torna, por vezes, inadequado o posicionamento do profissional diante das minorias.<sup>9</sup>

### **Planejamento Radical**

O planejamento radical tem suas raízes no século XVIII, ocorre fora do processo institucionalizado de planejamento e pode ser entendido por esforços que ocorrem em escalas diversas para transformar as estruturas sociais, políticas e econômicas que mantem o status quo. Os casos de planejamento radical explorados por Beard mostram que grupos politicamente oprimidos ganharam habilidades, experiência e confiança ao se organizarem contra forças repressoras. Isso pode ser adquirido a partir da participação desses grupos em programas estatais, possibilitando que percebam as limitações das estruturas do Estado, bem como alcancem seu poder como coletividade e suas possibilidades de mobilização. A participação em ambientes governamentais tradicionais conduziu a formas de relativa autonomia de planejamento, o que, por sua vez, colaborou para uma politização ampliada. A autora também salienta que uma comunidade que vive em um ambiente sociopolítico restritivo pode se engajar no planejamento radical através de oportunidades que surgem, por exemplo, a partir do enfraquecimento do Estado devido a crises econômicas e/ou políticas. Outro ponto interessante destacado por Beard é que, em

---

<sup>8</sup> ANGOTTI, 2007.

<sup>9</sup> ANGOTTI, 2007.

um ambiente sócio-político saudável, vários tipos de planejamento existiriam simultaneamente, de acordo com cada circunstância e necessidade. Não é necessário restringir-se ao planejamento radical, a comunidade pode mover-se entre os vários modos, de acordo com seu contexto e desejos.<sup>10</sup>

As experiências deram aos ativistas e demais membros comunitários um senso palpável de agência coletiva, já que eles desenvolveram a habilidade de identificar as necessidades locais, conceituar seus planos e implantá-los. Isso provou ser um importante ponto de virada na aprendizagem do processo social, durante o qual as comunidades analisadas foram ficando cada vez mais seguras em interagir com instituições e atores estatais.<sup>11</sup> Para o planejador, a prática deve se apoiar na observação informal e na convivência com a comunidade. É importante haver um misto de pesquisa, ativismo e teoria, criando possibilidades de aprendizado mútuo. Vale ressaltar que seus métodos se assemelham aos utilizados em outras teorias confluentes, como o próprio planejamento advocatício.<sup>12</sup>

### **Planejamento Insurgente**

O Planejamento insurgente, por sua vez, foi um termo cunhado por Faranak Miraftab em 2009 e diz respeito uma prática radical de planejamento que se opõe à dominação neoliberal. Uma das orientações hegemônicas do capitalismo neoliberal para estabilizar a relação entre Estado e sociedade é contar com espaços de participação social. O planejamento insurgente aparece como forma de contestar esses terrenos de concomitante inclusão e dominação.<sup>13</sup> Dois pontos se destacam nessa discussão: a importância dos movimentos sociais insurgentes para o planejamento e o caráter colonialista das teorias de planejamento, que tendem a considerar universais as experiências de planejamento dos países de economia central.<sup>14</sup>

Para estabilizar a relação entre Estado e movimentos sociais, agências internacionais de desenvolvimento - desde a década de 80 - incentivam governos locais a desenvolverem mecanismos de participação da sociedade. A evidência desse movimento institucional é o crescente número de parcerias entre o Estado e organizações não governamentais. É importante destacar que a inclusão simbólica não significa maior igualdade social e que fazer da participação da população uma

---

<sup>10</sup> BEARD, 2003.

<sup>11</sup> BEARD, 2003.

<sup>12</sup> BEARD, 2003, p.16.

<sup>13</sup> MIRAFTAB, 2009, p.32.

<sup>14</sup> MIRAFTAB, 2009, p.33.

rotina despolitiza as lutas das comunidades e estende o controle do estado para o seu interior. <sup>15</sup>

Apesar da fragilidade das democracias neoliberais, os governos apresentam espaços de participação como forma de garantir legitimidade, denominados por Faranak “Invited Spaces”, ou espaços convidados. Para promover a transformação social, o planejamento insurgente tenta romper com as tentativas dos governos neoliberais de estabilizar a relação de opressão através da falsa inclusão. Os planejadores propõem não confinar suas práticas aos espaços sancionados de participação. <sup>16</sup> Apesar de reconhecerem, apoiarem e promoverem ações exercidas nos espaços convidados de cidadania, inovam os seus mecanismos de engajamento ao também desenvolvem práticas de oposição ao Estado em espaços inventados de articulação. As práticas de planejamento insurgente reconhecem o que as práticas hegemônicas desconsideram: as potentes, oposicionistas e transformadoras práticas que os cidadãos marginalizados inventam fora da definição capitalista de inclusão e a importância dos movimentos contra-hegemônicos em escolher os seus caminhos para constituir suas coletividades e participações. <sup>17</sup>

### **Síntese e questões relativas aos modelos internacionais**

Os modelos de Planejamento acima apresentados - advocatício, conflitual e insurgente – compartilham algumas semelhanças entre si. As experiências práticas descritas por Davidoff, Beard e Faranak respectivamente, apresentam muitos aspectos semelhantes ou que se tangenciam. Todos são movimentos de oposição ao Estado, às opressões e a hegemonia do capital. Ademais, além de participar de ações nos espaços institucionalizados de cidadania, criam espaços de resistência e de tomada de decisão próprios e independentes. Esse processo de lutas faz com que os grupos organizados ganhem habilidades e experiências políticas e sociais. Por fim, com exceção do planejamento advocatício, os demais não precisam contar, necessariamente, com um planejador, embora em muitos casos exista a figura de apoio desse profissional. As ações descritas pelos autores tinham como objetivo principal a luta política e não necessariamente a pretensão de criar ou se enquadrar em determinado modelo de planejamento. Questiona-se, assim, se os modelos podem ser compreendidos como capturas acadêmicas de práticas populares e ainda se uma mesma experiência prática poderia ser abarcada por mais de um modelo.

---

<sup>15</sup> MIRAFTAB, 2009, p.33-35.

<sup>16</sup> MIRAFTAB, 2009, p.41.

<sup>17</sup> MIRAFTAB, 2009, p.43.

## Planejamento no Brasil

Em um primeiro momento médicos e engenheiros – os planejadores sem planos – se ocupavam em higienizar e disciplinar as cidades e moradias. Posteriormente entram em cena os urbanistas - intelectuais e militantes vinculados a um projeto político - e a cidade passa a ser concebida por princípios que se aproximam da filosofia social e da racionalidade técnica.<sup>18</sup> No fim da década de 60, com o “milagre econômico” e o agravamento dos problemas urbanos, o planejamento assume um papel relevante e estratégico no projeto desenvolvimentista para o País.<sup>19</sup> Ao final da década de 70, os ambiciosos projetos de planejamento propostos haviam fracassado e entra em crise o “milagre econômico”. Esses motivos levaram a críticas ao modelo e o planejamento passa a ser percebido como um instrumento de legitimação do regime político autoritário. Frente a esse impasse, alguns planejadores passam a defender a participação democrática da população. No período que se segue à falência dos modelos globais de planejamento formam-se vários grupos de pesquisa que investigavam a estrutura das cidades brasileiras e consolidaram “a crítica radical ao planejamento urbano e, ao mesmo tempo, reforçaram a crença de que somente o campo das lutas urbanas seria capaz de influenciar definitivamente os destinos da cidade”.<sup>20</sup> É nesse quadro que surge o movimento de reforma urbana, sendo a discussão agora politizada. Com o fim da ditadura, a reabertura política e a constituição de 1988, foram criados inúmeros mecanismos que permitiam a participação popular nas decisões públicas, o que se espelhou no planejamento urbano, que afastava-se das práticas tecnocráticas do período anterior. No contexto neoliberal dos anos 1990 o planejamento participativo perdeu espaço em boa parte do país, fortalecendo-se novamente com a criação do Estatuto da Cidade em 2001 e redefinição do Ministério das Cidades em 2003.<sup>21</sup>

No cenário atual existem o planejamento estratégico (hegemônico) e alternativas contra-hegemônicas. O planejamento estratégico é inspirado em conceitos oriundos do planejamento empresarial e recuperou o protagonismo da direita no “espaço dos modelos”, tendo em vista o vazio deixado com o fim das práticas tecnocráticas. Difundiu-se no Brasil através de consultores internacionais, principalmente catalães, que se valeram do sucesso de Barcelona para justificar sua adoção pelos governos locais. Seus defensores acreditam que as cidades estão submetidas aos mesmos

---

<sup>18</sup> CARDOSO e RIBEIRO, 1990, p.9.

<sup>19</sup> CARDOSO e RIBEIRO, 1990, p.9.

<sup>20</sup> CARDOSO e RIBEIRO, 1990, p.11.

<sup>21</sup> MONTE-MÓR, 2008, p.2.

desafios que as empresas e que, na contemporaneidade, o nexa central da questão urbana reside na competitividade: por investimento de capital; pela atração de novas indústrias e negócios; por qualidade dos serviços e preços; pela força de trabalho qualificada. <sup>22</sup> A cidade passa a ser compreendida como uma mercadoria a ser vendida, competindo com outras cidades que também estão à venda. Dessa forma, o marketing urbano é peça fundamental da engrenagem do planejamento estratégico. <sup>23</sup> Como mercadoria que é, o desenvolvimento e a venda de atributos específicos é dirigida a um público consumidor que possa comprá-la. A premissa de que a cidade deve ser justa e democrática é desqualificada frente à imagem de cidade segura, solvável e rentável. <sup>24</sup>

Vale destacar que o conflito aparece em diversos modelos de planejamento: surge nas concepções de planejamento estratégico aplicado pelos governos, onde existem vários sujeitos que planejam com objetivos conflitantes; emerge também no planejamento participativo, embora nesse caso as ações sejam orientadas para mitigá-lo, construir consensos ou acordos; aparece, por fim, em formas contra hegemônicas de planejamento, com a diferença de que nelas o conflito é o motivador da ação e, à medida que se torna público, amplia-se a consciência dos atores sobre as relações de poder. <sup>25</sup>

### **Planejamento Conflitual**

Como alternativa contra-hegemônica ao planejamento estratégico destacaremos aqui o Planejamento Conflitual. Surge despeito das iniciativas governamentais, a partir de necessidades específicas de determinados grupos de pessoas. Vainer e Walter <sup>26</sup> o definem como “práticas que colocam em oposição intenções, interesses ou sentimentos quanto a um objeto”. Com efeito, sendo a sociedade diversa, múltipla e contraditória, necessariamente produzirá e atribuirá múltiplos e contraditórios sentidos e significados ao conflito. O agente central se desloca do Estado para a sociedade ou comunidade que Planeja. O planejamento - plano e processo - passa a ser um instrumento de luta e o conflito, seu ponto de partida e elemento de fundamental. <sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> LIMA JUNIOR, 2010.

<sup>23</sup> VAINER, 2000.

<sup>24</sup> LIMA JUNIOR, 2010.

<sup>25</sup> FARIA e PONTES in MONTEIRO, OLIVEIRA, SÁNCHEZ, TANAKA, 2016, p. 250.

<sup>26</sup> VAINER e WALTER, 1993, p.3

<sup>27</sup> FARIA e PONTES in MONTEIRO, OLIVEIRA, SÁNCHEZ, TANAKA, 2016, p. 247.

Uma das premissas do Planejamento Conflitual é a rejeição ao tecnicismo puro e seu caráter eminentemente político.<sup>28</sup> As técnicas para se atuar no território são diversas e podem se valer de experiências anteriores de algumas assessorias bem sucedidas como referência de ação. Em comum, elas têm o objetivo de “evidenciar as disputas em curso (e, portanto, o caráter conflituoso dos processos sociais) visando a exigência de justificativas éticas para as decisões de planejamento”.<sup>29</sup> Reconhecendo as disputas, os atores envolvidos com o processo de planejamento devem responder por que optar por determinado lado ou posição e essas escolhas, à medida que são evidenciadas e explicitadas, podem colaborar para a compreensão das relações de poder em questão. Para o Planejamento Conflitual não é possível fazer uma leitura maniqueísta da cidade, nem negligenciar as contradições. Não há homogeneidade e o que é força para um determinado grupo social pode ser uma fraqueza para outro. Ou seja, retoma a crítica à ideia (surgida na Inglaterra durante a década de 50) de que existe algo que seja um bem comum para toda a sociedade, assim como combate a ideia de que há uma universalização de valores e propósitos que perpassem todas as classes sociais.<sup>30</sup>

No Brasil existem inúmeras experiências de Planejamento Urbano em contexto de conflito social, dentre as quais destacamos a resistência da Vila Autódromo (Rio de Janeiro), Piquiá de Baixo (Açailândia, Maranhão), Favela da Paz (São Paulo), Dandara (Belo Horizonte).

A Vila Autódromo tornou-se símbolo de resistência a um projeto olímpico e de cidade segregador. Por estar localizada em uma área com alto valor de mercado, sofria ameaças de remoção desde a primeira metade da década de 90, o que se tornou mais iminente com a proximidade dos jogos olímpicos. Diante desse cenário, moradores e apoiadores sustentaram a ideia de urbanização e permanência da comunidade e para isso buscaram colaboração da universidade. O Plano Popular de Urbanização, desenvolvido em conjunto, serviu de elemento para sua luta política. Embora uma parcela significativa das famílias tenha sido efetivamente removida, pode-se dizer que a Vila Autódromo foi vitoriosa em sua luta, pois garantiu a urbanização da área e a permanência de uma parcela, ainda que reduzida, dos moradores.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> FARIA E PONTES in MONTEIRO, OLIVEIRA, SÁNCHEZ, TANAKA, 2016, p.244.

<sup>29</sup> FARIA E PONTES in MONTEIRO, OLIVEIRA, SÁNCHEZ, TANAKA, 2016, p.250.

<sup>30</sup> FARIA E PONTES in MONTEIRO, OLIVEIRA, SÁNCHEZ, TANAKA, 2016.

<sup>31</sup> BIENENSTEIN, BIENENSTEIN, LOBINO, OLIVEIRA, SÁNCHEZ, TANAKA, VAINER in MONTEIRO, OLIVEIRA, SÁNCHEZ, TANAKA 2016.

Piquiá de Baixo é uma comunidade de 350 famílias existente desde a década de 70. A partir dos anos 80, com a instalação do projeto de Mineração Carajás, sua população sofreu com a contaminação do ar, do solo e da água e passou a pleitear seu reassentamento. A atuação organizada dos moradores fez com que, em 2011, conseguissem um novo terreno, fruto de desapropriação, e que, em 2014, fosse efetivado um acordo com a Vale S/A e o SIFEMA para que fossem aportados os recursos necessários para a construção das casas e obras de infraestrutura. O projeto de reassentamento, realizado pela população e a Assessoria Técnica Usina, foi parte importante da luta coletiva e colaborou para a formação dos moradores enquanto sujeitos políticos. Foi aprovado em 2013 pela Prefeitura de Açailândia e em 2014 pela Caixa Econômica Federal.<sup>32</sup>

A história da Favela da Paz data do início da década de 90, quando lá viviam cerca de 300 famílias. A comunidade começou a sofrer ameaças de remoção em 2010, devido à implantação do Estádio do Corinthians para a Copa de 2014 e obras complementares, especificamente o Parque Linear do Rio Verde. Seus moradores, inspirados no Popular da Vila Autódromo, se organizaram para algo semelhante: o Plano Alternativo Popular para a Urbanização da Favela da Paz, que contou com a assessoria técnica da Peabiru – trabalhos comunitários e ambientais. O plano foi mais um elemento na trajetória de resistência da comunidade e foi apresentado à prefeitura em 2013.<sup>33</sup>

Dandara surgiu da ocupação de um grande terreno inutilizado em uma área valorizada de Belo Horizonte. Após a entrada de 150 famílias no terreno, em 2009, estabeleceram-se em acampamento provisório por mais de três meses. Logo em seguida começaram a elaborar um plano urbano para a ocupação definitiva da área. Elaborado em parceria com universidades, definia lotes, vias e espaços públicos. Apesar das diversas tentativas de expulsão da comunidade, até hoje não houve nenhuma remoção ou despejo, no entanto as ameaças não cessaram.<sup>34</sup>

### **Planejamento Urbano Popular**

No processo de elaboração de planos populares, a comunidade envolvida tem espaço e direito à expressão e seus saberes tem lugar privilegiado. Em relação a esse processo, a Cearah Periferia<sup>35</sup> tem uma interessante reflexão e sistematização de sua

---

<sup>32</sup> Rede Justiça Nos Trilhos E Usina in MONTEIRO, OLIVEIRA, SÁNCHEZ, TANAKA 2016.

<sup>33</sup> AMORE, PEREIRA, REIS in MONTEIRO, OLIVEIRA, SÁNCHEZ, TANAKA 2016.

<sup>34</sup> LOURENÇO E MAYER in MONTEIRO, OLIVEIRA, SÁNCHEZ, TANAKA 2016.

<sup>35</sup> CAVALCANTI, 1996.

experiência. Na década de 90, realizou um curso de Planejamento Urbano e Pesquisa popular com os objetivos de: capacitar lideranças comunitárias para práticas de autogestão; melhorar suas aptidões propositivas, de negociação e articulação com o poder público; e desenvolver habilidades de intervenção no território por meio da elaboração de pesquisas e projetos. O curso contava com um ciclo básico de aulas sobre planejamento urbano e especialização em memórias de lutas, planejamento do ambiente construído e formulação de projetos para melhoria dos bairros. A todo tempo existiu uma valorização da memória popular, bem como uma preocupação com a sistematização das experiências acumuladas pelos habitantes. O espaço foi importante também para facilitar a comunicação do grupo, fazer as informações circularem e permitir que conhecessem melhor a eles próprios e a sua força.

A experiência prévia da Cearah Periferia mostrou que a população se ressentia de não fazer parte das diferentes etapas das pesquisas e reflexões sobre eles. Para o curso, portanto, se tornou prioritário pensar em novas formas de pesquisa urbana efetivamente participativa. Depois de diversas tentativas montaram um projeto chamado “memórias de nossas lutas, memórias de nossos bairros”, que se propunha a formar pesquisadores populares e que se concretizou por meio de peças, exposições e da publicação de um livreto onde registraram sua origem, a organização dos moradores e os problemas conjunturais e sociais de cada comunidade. Além disso, os planejadores populares poderiam solicitar assessoria para reforçar suas pesquisas e contar com um fundo que possibilitasse a divulgação dos resultados através da edição de cartilhas e cadernos. Esse modelo de pesquisa popular transcendeu a pesquisa participativa e teve importante impacto para as comunidades afetadas.

### **Plano Popular das Vargens**

O NEPLAC/ETTERN/IPPUR realizou, entre outubro e novembro de 2016, um curso de formação de Planejadores Populares que teve como objeto a elaboração do Plano Popular das Vargens, Rio de Janeiro. Em 2009 foi aprovado para parte da área da Baixada de Jacarepaguá - Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e Parte dos Bairros Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Jacarepaguá - um Plano de Estruturação Urbana (PEU) pela lei complementar Nº 104, que alterou os parâmetros urbanísticos da região. Dividida em 11 setores, os índices de aproveitamento dos

terrenos variavam de 0.4 sem contrapartida, a 3 com contrapartida (outorga onerosa do direito de construir) e gabaritos de 3 a 18 pavimentos.<sup>36</sup>

Para Leonardo Name (2010), as mudanças propostas pelo PEU desconsideram a infraestrutura local e as condições ambientais. A região de Vargem Grande é formada por extensas planícies compostas por areais, lagoas, pântanos e uma grande quantidade de corpos hídricos, o que faz de sua estrutura geobiofísica frágil, sujeita a alagamento e inadequada para um forte adensamento urbano.<sup>37</sup> O processo de impermeabilização do solo, ocasionado pelo adensamento construtivo e pela ocupação urbana, poderá trazer um grande risco para biodiversidade existente, como enchentes que provavelmente irão ocorrer por conta da falta de absorção e escoamento da água pelo solo.<sup>38</sup> O plano Piloto de Lucio Costa (1969) para a baixada de Jacarepaguá determinava que a região deveria permanecer como área agrícola. No entanto essa questão foi desconsiderada pelo PEU Vargens.<sup>39</sup>

As mudanças nos parâmetros com a aprovação do PEU atraíram o mercado imobiliário e marcaram o início da transformação da paisagem. Em 2013 foram suspensas novas licenças de construção, mas os processos já licenciados ou em processo de análise foram mantidos. Até 2014, portanto, a ocupação da área manteve-se em ritmo intenso. O PEU não definiu diretrizes em relação à forma urbana, concedendo liberdade ao mercado imobiliário de intervir como lhe convinha, desde que dentro dos parâmetros estabelecidos. Rogerio Cardeman (2014) critica que o modelo adotado pelo mercado imobiliário tende a ocasionar a fragmentação social e urbana da região, além de não propiciar a integração entre os espaços livres e construídos, públicos e privados.

A região tem muitas peculiaridades. É ainda urbanisticamente pouco consolidada e com características rurais. Tem terras remanescentes de quilombos com população quilombola tradicional, além de um movimento forte de agricultura urbana. Os moradores têm receio de que com o PEU essas singularidades não sejam respeitadas e que só se acentue o modelo de cidade segregadora. O PEU, caso seja implantado, trará grandes impactos ambientais e alterações na dinâmica sócio-cultural.

Por não estarem de acordo com a proposta da Prefeitura do Rio de Janeiro, os moradores estão em processo de mobilização para propor um projeto alternativo para

---

<sup>36</sup> CARDEMAN, Rogerio. 2014, pp.95.

<sup>37</sup> MONTEZUMA E OLIVEIRA, 2010.

<sup>38</sup> NAME, Leonardo. 2010.

<sup>39</sup> CARDEMAN, Rogerio. 2014, pp.81.

a região. Entre as denúncias do grupo estão as remoções de comunidades; as ameaças à produção de alimentos locais; a privatização do território com o projeto Vargem Maravilha; a ilegalidade na ocupação de encostas e montanhas inseridas no PEU; a complexidade de se ocupar intensamente uma região tão frágil do ponto de vista geobiofísico. Suas reivindicações iniciais, são pois: moradia e agricultura como direitos inalienáveis, a preservação do Parque Estadual da Pedra Branca e dos corpos hídricos existentes na região, o respeito à cultura local.

Nesse contexto acionaram o NEPLAC/ETTERN como assessoria e parceiro e em conjunto promoveram um curso de formação de Planejadores Populares para construção do Plano Popular das Vargens. O público alvo foram lideranças populares e moradores da área atingida pelo PEU. A estrutura do curso guarda semelhanças com a experiência da Cearah Periferia. O olhar sobre o território não se deu de forma tecnicista, e sim a partir de elementos como memórias e afetos. Em seu decurso foi resgatada a história e memória da região, foram levantados dados estatísticos e ocorreram incursões à campo para se realizar levantamentos de informações. Essas ações tiveram como objetivo identificar as características da população e do território e chegar a um diagnóstico sociopolítico, onde se explicitam as contradições, as disputas em curso, os atores envolvidos, seus interesses e possibilidades de incidir sobre decisões políticas. Feito isso, as demandas, alvos e ações possíveis foram identificados e mapeados. Em seguida foram definidas propostas e consolidados insumos para um plano de ação.

Vale dizer que o território abrangido pelo PEU tem 29 áreas de especial interesse social e, em razão da mobilização possível, houve representantes de apenas duas delas no curso. Uma premissa foi não fazer propostas para áreas em que não havia representação de moradores. Mesmo nas áreas que contavam com representantes foi explicitada a necessidade de que as propostas surgidas no Curso fossem levadas à comunidade para discussão interna e legitimação - ou não.

A experiência é ainda recente e seus desdobramentos incertos. Dentro da lógica de protagonismo da população, caberá à articulação deliberar, ou não, pela continuidade do processo e utilização desse instrumento em sua luta política.

### **Considerações finais**

Voltemos então à pergunta inicial do presente trabalho: é possível ter um planejamento como prática laborativa e militante? Sem a pretensão de responder a questão, faremos alguns apontamentos. Diante da análise das teorias de

planejamento contra-hegemônico e das experiências aqui evidenciadas, percebe-se uma intenção dos planejadores em utilizar seus saberes em um campo de militância e disputa política. A associação do planejamento à luta de movimentos sociais e comunidades organizadas é um esforço que vem sendo empreendido desde meados do século XX. As teoria e experiências levantadas evidenciam que a escala é quase sempre restrita a de uma comunidade e pode-se dizer que há ainda um protagonismo compartilhado, já que a figura do planejador nem sempre fica de fato como coadjuvante. Pode-se então questionar se o planejamento tem um caráter efetivamente popular, mas não resta dúvida de que pode ser militante e de que os planos populares têm potência para serem instrumentos importantes na luta e disputa territorial.

### **Bibliografia**

ANGOTTI, Tom. Advocacy and Community Planning: Past, Present and Future. **Progressive Planning Magazine: Race, Class & Recovery**, n. 171, 2007.

BEARD, Victoria. **Learning Radical Planning: The Power of Collective Action**. Planning Theory, 2003.

CAVALCANTI, Débora. Curso de planejamento urbano e pesquisa popular. In: BONDUKI, NABIL. **Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio-ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

CARDEMAN, Rogério. **A transformação da paisagem em área de expansão urbana: planejamento em Vargem Grande na cidade do Rio de Janeiro** (tese de doutorado). Rio de Janeiro: PROARQ-FAU/UFRJ, 2014

CARDOSO, Adauto e RIBEIRO, Luiz Cesar. Plano Diretor e a gestão democrática da cidade. **Sociedade e território**, n. 12, 1990.

DAVIDOFF, Paul. Advocacy and pluralism in planning. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 31, n. 4, p. 331-338, 1965.

OLIVEIRA, Fabrício; SÁNCHEZ, Fernanda; TANAKA, Giselle; MONTEIRO, Poliana. **Planejamento e Conflitos Urbanos: Experiências de luta**. Rio de Janeiro: Coleção ETTERN, Ed. Letra Capital, 2016.

LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. **Uma estratégia chamada “planejamento estratégico”: deslocamentos espaciais e a atribuição de sentidos na teoria do planejamento urbano**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2010.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgent Planning: situating radical planning in the global south. **Planning Theory**. v.8, n.1, p. 32-50, February 2009.

MONTE-MÓR, Roberto Luis. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geraldo Magela e MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Planejamento urbano no Brasil: trajetórias, avanços, perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

MONTEZUMA, Rita e OLIVEIRA, Rogério. Os ecossistemas da Baixada de Jacarepaguá e o PEU das Vargens. **Arquitextos**, 116, 03, Janeiro 2010.

NAME, Leonardo. Análise da ocupação proposta pelo PEU das Vargens tendo como foco densidades, infraestruturas e condições ambientais. **Arquitextos**, 116, 01, Janeiro 2010.

SIMMEL, Georg. The Sociology of conflict. **American Journal of Sociology**, n. 9, p. 490-525, 1903.

TARROW, Sidney. **O Poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Tradução Ana Maria Sallum. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Urbano. In VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3ª Ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

VAINER, Carlos. O Plano de Recuperação e Desenvolvimento Econômico e Social das Comunidades Atingidas pelas Barragens de Itá e Machadinho: uma experiência inovadora de extensão universitária e de planejamento. **Cadernos IPPUR**, v. 1, p. 135-154, 2003.