



PLANOS POPULARES E POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL: QUAL A IMPLEMENTAÇÃO POSSÍVEL?

Giselle Megumi Martino Tanaka

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional | giselletanaka@ippur.ufrj.br

Luis Régis Coli Silva Jr.

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional | regiscoli@hotmail.com

Alan Brum Pinheiro

Raizes do Alemão | abpinheiro@gmail.com

Sessão Temática 03: Estado, Planejamento e Políticas Públicas

Resumo: Este artigo tem o objetivo de levantar questões sobre a relação entre planos populares e a implementação de políticas públicas habitacionais e urbanas. Planos elaborados de fora do Estado, com participação de organizações populares e movimentos sociais, se inserem em uma tradição no Brasil que vem de lutas de favelas contra remoções. Tais instrumentos vêm se disseminando no Brasil, estabelecendo distintas relações com o Estado. Identificamos planos que são voltados para a implementação de políticas públicas, planos que reivindicam reconhecimento de bairros populares pelo Estado e planos de contestação a iniciativas governamentais, no contexto de conflitos urbanos. A partir de experiências apresentadas – com destaque para Planos de Bairro, Planos de Ação e experiências de Planejamento Conflitual – realizamos uma reflexão sobre processos participativos na gestão pública, formulação de políticas públicas a partir de movimentos sociais e organizações populares, e os limites para a incorporação de tais práticas no Estado.

Palavras-chave: Planejamento urbano; Políticas urbanas; Planejamento Participativo; Conflitos Sociais Urbanos; Gestão Pública.

POPULAR PLANS AND URBAN POLICIES IN BRAZIL: WHAT IS THE IMPLEMENTATION POSSIBLE?

Abstract:

This article aims to raise questions about the relationship between popular plans and the implementation of public housing and urban policies. Plans developed outside the State, with the participation of popular organizations and social movements, are part of a tradition in Brazil that comes from the struggles of favelas against evictions. Such instruments have been spreading throughout Brazil, establishing different relationships with the State. We identified plans that are aimed at the implementation of public policies, plans that demand recognition of popular neighborhoods by the State, and plans to contest government initiatives, in the context of urban conflicts. Based on the experiences presented – with emphasis on Neighborhood Plans, Action Plans and experiences of Conflictual Planning – we reflect on participatory processes in public management, the formulation of public policies based on social movements and popular organizations, and the limits to the incorporation of such practices in the State.

Keywords: Urban planning; Urban policies; Participatory planning; Urban social conflicts; Public management.

PLANES POPULARES Y POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL: ¿CUÁL IMPLEMENTACIÓN ES POSIBLE?

Resumen: *Este artículo tiene como objetivo plantear interrogantes sobre la relación entre los planes populares y la implementación de políticas públicas de vivienda y urbanas. Los planes elaborados fuera del Estado, con la participación de organizaciones populares y movimientos sociales, son parte de una tradición en Brasil que proviene de las luchas de las favelas contra los desalojos. Tales instrumentos se han ido difundiendo en Brasil, estableciendo diferentes relaciones con el Estado. Identificamos planes que están orientados a implementar políticas públicas, planes que exigen el reconocimiento de los barrios populares por parte del Estado y planes de desafío a las iniciativas gubernamentales, en el contexto de conflictos urbanos. A partir de las experiencias presentadas –con énfasis en Planes Vecinales, Planes de Acción y experiencias de Planificación de Conflictos– reflexionamos sobre los procesos participativos en la gestión pública, la formulación de políticas públicas basadas en movimientos sociales y organizaciones populares, y los límites a la incorporación de tales prácticas en el Estado.*

Palabras clave: Planificación urbana; Políticas urbanas; Planificación Participativa; Conflictos Sociales Urbanos; Gestión Pública.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem o objetivo de levantar questões sobre a relação entre *planos populares* e a implementação de políticas públicas urbanas. Entendemos como planos populares um conjunto amplo de planos elaborados de fora do Estado, por organizações populares, movimentos sociais, assessorias técnicas, organizações não-governamentais, entre outros. Tais instrumentos vêm se disseminando em grandes cidades no Brasil, reunindo um conjunto de planos e projetos para bairros populares, em geral qualificados como informais ou precários, como forma de demandar investimentos e ações públicas.

Esses planos se inserem em uma tradição no Brasil das assessorias técnicas a movimentos sociais ou organizações comunitárias, mas não apenas, apresentam uma diversidade de formas, que implicam também em distintas relações com o Estado e com políticas públicas. Sem querer definir aqui uma tipologia fechada, podemos agrupá-los considerando essa relação: planos voltados para a implementação de políticas públicas; planos que reivindicam seu reconhecimento pelo Estado, tais como planos de urbanização, regularização fundiária, planos de bairro e planos de ação; planos que se contrapõe a políticas e projetos vindos do Estado.

Inicialmente, apresentamos um breve histórico destacando algumas experiências de referência de alianças entre movimentos sociais e assessorias técnicas para a elaboração de planos que influíram na construção de políticas públicas, marcos legais e mudanças institucionais no Estado. Chegando no momento recente, a partir dos anos 2000, destacam-se planos populares alternativos, elaborados como forma de resistência e contestação a grandes projetos urbanos que previam a remoção de bairros populares.

Em seguida, apresentamos a tipologia proposta com exemplos de planos que se inserem em cada grupo de forma ilustrativa, e tecemos considerações sobre as possibilidades de implementação, com base na relação estabelecida com o Estado. Nos detemos um pouco mais em três casos – Planos de Bairro, Planos de Ação e Planejamento Conflitual – por serem bastante instigantes para refletir sobre as múltiplas dimensões dos processos de planejamento, para além das questões de implementação. O próprio processo de planejar de fora do Estado implica na necessidade de mobilização popular, gera processos criativos e inovadores e permite a elaboração de propostas para além das restrições políticas e burocráticas do Estado. Os processos nos trazem reflexões que apontam para o aprimoramento de políticas urbanas democráticas e efetivas.

As experiências apresentadas nos levam também a refletir sobre processos participativos na gestão pública, a presença de lideranças populares em governos e como espaços da sociedade organizada são também *locus* de crítica e proposição de políticas públicas. Nas considerações finais, ponderamos sobre os limites dessas práticas na relação com o Estado, em diálogo com as formas tradicionais e pouco efetivas de participação popular.

MOBILIZAÇÕES POPULARES E POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL

Os movimentos sociais urbanos no Brasil têm um histórico de aliança com assessorias técnicas, universidades e grupos de pesquisa como forma de fortalecimento de suas lutas por moradia e pelo direito à cidade, pelo menos desde os anos 1960 (Tanaka, 2017).

Nas experiências consideradas pioneiras, comunidades ameaçadas buscaram apoio de assessorias técnicas com objetivo de demonstrar que a urbanização era possível, para lutar contra a remoção. É conhecido o caso de Brás de Pina, no Rio de Janeiro, que inicia sua luta contra a remoção ainda nos anos 1950 e com apoio da assessoria técnica do grupo Quadra, nos anos 1960, conquista reconhecimento do governo em um programa pioneiro de urbanização, com recursos públicos, conduzido pela assessoria (Blank, 1979). A Favela do Gato, em São Gonçalo, conseguiu apoio de professoras do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, que formaram um grupo de assessoria técnica para lutar contra a remoção total da comunidade durante a construção da Rodovia BR-101, nos anos 1980. A assessoria técnica, que vai dar origem ao Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos - NEPHU/UFF, até hoje bastante ativa, participou da luta da comunidade e garantiu a sua permanência, com o reassentamento das famílias atingidas no local de origem e a regularização fundiária (Bienenstein, Freire e Bienenstein, 2017).

Em São Paulo, no final dos anos 1970, associações de bairro e movimentos de luta por moradia se aliaram a assessorias técnicas para reivindicar políticas habitacionais. As formas de luta são diversas, destacamos aqui ocupações realizadas em terrenos e edifícios vazios para reivindicar a produção de moradias populares. A partir da crítica à morosidade e poucos recursos destinados à políticas habitacionais, os movimentos realizaram nos anos 1980 ocupações como forma de reivindicação da produção de moradias por meio de mutirões autogestionários - modo de produção da moradia com mão-de-obra própria, definição do projeto e gestão dos recursos pelo movimento em conjunto com assessoria técnica, com financiamento público (LOPES, 2011; RONCONI, 1995). Essas ações vão se tornar referência, a partir da luta dos movimentos, para o desenho de uma política pública de sucesso na gestão da prefeitura da Luiza Erundina (PT), o Funaps comunitário.

A experiência do Prezeis em Recife, iniciada em meados dos anos 1980, é resultado da luta de moradores de favelas para permanência nos locais onde habitavam. O movimento popular, em conjunto com a Igreja Católica, através das Comunidades Eclesiais de Base - CEBs, de Centros de Educação Popular, da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, e entidades de defesa de direitos humanos, apresentou o projeto de lei "Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social", criando de forma pioneira uma regulamentação urbanística que reconhece o direito da favela e permite a realização de investimentos públicos de urbanização e melhorias habitacionais. O Prezeis se tornou referência para regulamentações urbanísticas voltadas para a regularização fundiária de

favelas e ocupações populares, e programas de urbanização de favelas em cidades como Porto Alegre (RS), Diadema (SP), São Paulo (SP) e Belo Horizonte (MG).

Os movimentos de luta por moradia, nos anos 1980, adquiriram uma dimensão nacional, no âmbito das lutas por políticas habitacionais e pela reforma urbana, conectando organizações comunitárias e associações de bairros das diversas partes do país. No contexto da Constituinte, na origem do Fórum Nacional pela Reforma Urbana, associações de moradores, organizações locais, entidades profissionais, entidades de classe, setores da igreja católica e movimentos populares, realizam uma mobilização nacional para a elaboração e defesa de um capítulo da política urbana na Constituição Federal, por mecanismos de reconhecimento do direito à moradia e regularização fundiária e por políticas habitacionais. Essa mobilização deu escala nacional às lutas por moradia e pela reforma urbana, inclusive como forma de compartilhamento de repertórios de luta.

A aliança de organizações populares com assessorias técnicas para propor projetos habitacionais, planos de regularização fundiária, planos de saneamento, entre outros, se difundiu pelo país e se fortaleceu com campanhas realizadas pelos movimentos de luta por moradia, como a campanha pelo primeiro projeto de lei de iniciativa popular, para a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) entregue à Câmara dos Deputados em 1991, onde já constava a proposta da autogestão. Esse projeto conquistou 850 mil assinaturas em uma mobilização que envolveu além dos movimentos de luta por moradia, associações de moradores diversas (UMM, 1993; Maricato, 2001). Nos anos 1990, os movimentos de moradia, com importante protagonismo da União Nacional por Moradia Popular - UNMP, iniciou uma ampla campanha por políticas habitacionais com autogestão¹, que resultou na conquista de programas de financiamento habitacional do governo federal como o Crédito Solidário (MOREIRA, 2009) e mais recentemente o Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades.

A história da luta pela Reforma Urbana no Brasil, os marcos legais e institucionais conquistados são bastante conhecidos e debatidos por diversos autores, assim como os limites de sua aplicação prática, não só por governos conservadores, mas por todo um aparato institucional e judiciário patrimonialista e reativo às pautas populares (Maricato, 2011). Esse movimento, porém, conquistou a disseminação pelo país e pelo mundo, de uma agenda e repertório de luta pela moradia e pela cidade, e se tornou referência para a implementação de políticas habitacionais e urbanas por governos progressistas desde o final dos anos 1980.

A partir dos anos 2000, num contexto de ampliação de investimentos públicos nas cidades brasileiras, com destaque para os grandes projetos urbanos que acompanharam os megaeventos esportivos, vimos ampliar as ameaças de remoção contra bairros populares e, em contraposição, às lutas populares. De um lado, o planejamento estratégico como mecanismo de proposição de transformações urbanas, orientado por interesses empresariais capitaneados pelo Estado, se consolidou no Brasil (Vainer, 2000). De outro, os planos

populares ou alternativos se multiplicaram como instrumento de luta contra remoções e de reivindicação pela produção democrática da cidade. Nesse contexto, planos populares inspiraram-se mutuamente, tais como o Plano Popular da Vila Autódromo (Rio de Janeiro), o Plano Popular Alternativo da Vila da Paz (São Paulo) e o Plano de Bairro de Saramandaia (Salvador). As assessorias técnicas e as lideranças populares levaram suas experiências para outros bairros ameaçados pelo Brasil, e fortaleceram campanhas contra as remoções no período.

Nas experiências, é possível reconhecer repertórios dos planejamentos participativos para políticas habitacionais dos anos 1990 e práticas difundidas pelo movimento pela reforma urbana, mas há um deslocamento. Não se trata mais de propostas para entrar em Planos Diretores, ou para serem levadas a governos no âmbito reivindicatório. São planos e propostas que nascem no contexto de conflito, de ameaça de violação de direitos, como forma de luta política, por isso temos denominado de planejamento conflitual. As propostas são elaboradas como forma de denúncia e como elemento articulador e potencializador de lutas sociais urbanas. As articulações nacionais atuam como fonte de difusão e espaço de potencialização das iniciativas locais. Espaços de esperança (HARVEY, 2009), que demonstram que é possível enfrentar forças muito mais poderosas: o Estado aliado a organizações empresariais com seus discursos e modelos. As iniciativas se difundiram e se ampliaram em movimentos de fortalecimento mútuo.

Os Comitês Populares da Copa e Olimpíadas tiveram uma existência localizada (encerrados em 2016), mas há outras articulações, existentes e novas, tais como a Rede Moradia-Assessoria, formada por grupos de assessoria técnica popular, como espaço de produção de conhecimento, formação e difusão de experiências para alimentar as próprias assessorias em suas práticas cotidianas; a Campanha Despejo Zero, constituída durante a pandemia da Covid para barrar ações judiciais de despejo em bairros populares; e o Fórum das Assessorias Técnicas do Nordeste, que terá sua terceira edição em 2025. As Universidades têm tido um papel significativo nesse ambiente, no sentido de abrir espaços de reflexão sobre as práticas, trocas e intercâmbios – seja por meio de trabalhos acadêmicos, de projetos capazes de colaborar no financiamento de práticas, ou de grupos e redes de pesquisa nacionais e internacionais.

São espaços formados por agentes diversos, comprometidos com práticas em comum de defesa de bairros populares e valeriam estudos específicos sobre suas formas de organização e práticas. Importante observar que em nenhum dos casos se trata de compartilhamento de “boas práticas”, mas sim da formação de redes de fortalecimento de lutas, de visibilização e denúncia de violações de direitos, compartilhamento de práticas e, também, de reivindicação de políticas públicas. Reconhece-se que há elementos em comum nas lutas, mas não é possível replicar a prática de uma localidade a outra, pois as condições territoriais concretas, as lideranças e organizações envolvidas e os contextos políticos locais diferem.

Considerando esse histórico e as práticas em curso de elaboração de planos populares, para o debate proposto neste artigo, sem intenção de esgotar as formas existentes, agrupamos os planos em três tipos considerando a relação com o Estado e com Políticas Públicas:

- Planos voltados para a implementação de políticas públicas;
- Planos que reivindicam seu reconhecimento pelo Estado;
- Planos que se contrapõe a políticas e projetos vindos do Estado.

PLANOS VOLTADOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesse grupo estão os planos elaborados com objetivo de obtenção de recursos dentro de programas de financiamento público de ações habitacionais e urbanas ou para a implementação por órgãos públicos, dentro de políticas, programas e marcos regulatórios definidos pelo Estado. Como exemplo, podemos apontar os planos e projetos para urbanização e regularização fundiária, para áreas já reconhecidas como passíveis para tal dentro de zonas/áreas especiais de interesse social. São planos que muitas vezes são elaborados de fora do Estado, dada a capacidade técnica limitada de órgãos de governo em atender a demanda existente, mas dentro de parâmetros definidos por marcos institucionais, como a Lei da Reurb (Lei n. 13.465, julho de 2017). Estão nesse grupo também projetos loteamento, produção ou reforma habitacional produzidos por assessorias técnicas, como forma de acessar políticas habitacionais, tais como o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades, ou linhas de financiamento de bancos públicos voltadas para esse público.

São planos inseridos em políticas públicas já reconhecidas e institucionalizadas, muitas das quais como apontado acima, resultado de conquistas das lutas urbanas. Hoje estão bastante disseminados, porém, sua implementação não é imediata nem simples. O aceite, reconhecimento e implementação dependem de chamadas públicas, editais ou pressão política para serem incluídos em programas com recursos escassos e diversos entraves burocráticos. Os programas e linhas de financiamento também dependem de agendas políticas de governos progressistas e muitas vezes são interrompidos com a mudança para governos conservadores ou mesmo que não definem a necessária prioridade a eles.

A implementação esbarra ainda limites estruturais: apesar dos avanços constitucionais na agenda da reforma urbana, nossa sociedade ainda não reconhece a legitimidade e os direitos das populações que habitam territórios populares. Na lógica de produção social do espaço urbano no Brasil, a incorporação dos territórios populares na cidade formal é limitada por fatores que vão desde o preconceito de classe aos interesses do mercado imobiliário especulativo. As áreas populares da cidade são vistas como fator de desvalorização fundiária e portanto combatidas e criminalizadas, ou mesmo forma de reserva de área para uma futura frente de expansão do mercado imobiliário, dependendo de sua remoção para se concretizar. Como já apontava Rodrigo Lefebvre (1979), em seu estudo clássico, o mercado imobiliário

lucra mais em áreas periféricas onde consegue capturar um valor maior da renda diferencial da terra. No momento contemporâneo, essa captura de valor se dá principalmente pelo retorno das políticas de remoção e por políticas de “revitalização” acompanhadas da gentrificação de bairros populares.

PLANOS QUE REIVINDICAM SEU RECONHECIMENTO PELO ESTADO

A maior parte da classe trabalhadora que habita as grandes cidades no Brasil está sujeita a uma condição de moradia não reconhecida pelo Estado. Inúmeros estudos acadêmicos, baseados em estatísticas públicas, demonstram a dimensão da chamada “informalidade” no Brasil urbano.

Desde meados dos anos 1980, resultado das lutas urbanas, governos tem colocado em prática programas voltados para essas áreas da cidade no que Ermínia Maricato denomina de “nova escola de urbanismo”:

Nos governos municipais muitas experiências inovadoras constituíram um conjunto do que poderíamos chamar, com alguma cautela, uma “nova escola de urbanismo”: urbanização de favelas, requalificação de áreas degradadas, regularização urbanística e fundiária, assistência jurídica gratuita e novas formas de segurança de posse do imóvel, construções individuais ou coletivas com assistência técnica de arquitetos e engenheiros, abertura de canais participativos na gestão urbana, prevenção e recuperação de áreas de risco geotécnico, esgoto condominial, componentes pré-fabricados de argamassa armada para infraestrutura ou equipamentos coletivos, novas técnicas de organização de córregos a céu aberto, e, especialmente, a perseguição a um novo arcabouço legal de planejamento urbano que inclui operações urbanas e zoneamentos especiais com finalidade social.” (Maricato, 2011, p. 101).

Tais políticas e programas, no entanto, atingiram uma escala ínfima no Brasil urbano, como mostram os dados sempre crescentes do déficit habitacional, da população moradora em favelas e comunidades urbanas (denominação adotada pelo IBGE a partir do Censo de 2022), das ocupações de áreas ambientalmente frágeis, das imensas periferias que cercam os núcleos centrais das nossas grandes cidades.

Além das já mencionadas conquistas legais e institucionais, movimentos urbanos e organizações populares, seguem atuando na escala municipal reivindicando políticas e investimentos públicos nos bairros populares, junto com seu reconhecimento enquanto cidade. Uma das formas de luta por esse reconhecimento tem sido a elaboração de planos urbanos, com apoio de assessorias técnicas, ONGs, universidades, dirigidos diretamente ao poder público.

Esses planos se diferem do primeiro grupo pois trazem proposições para bairros populares que partem da base, das necessidades do território, a despeito de existir uma política pública na qual as demandas locais “se encaixam”, ou que poderiam ser atendidos por um conjunto de políticas, mas que demandam uma integração intersetorial, que não existe nas gestões

públicas municipais hoje. São planos que tem o caráter de implementação, mas fora do modelo tradicional do Estado.

Existem experiências pelo Brasil de movimentos que conseguiram reconhecimento, conseguiram incorporação em políticas públicas ou mesmo modificar o desenho de políticas públicas, a partir de planos e projetos apresentados. Mas constituem exceções, projetos piloto, experiências únicas que dificilmente se replicam. Nesses casos, as organizações populares têm atuado como um “braço” do poder público, suprimindo uma lacuna de falta de recursos e capacidade técnica para enfrentamento da imensa informalidade nas nossas cidades, atuando onde o Estado, mesmo em gestão progressistas, não chega, e apresentando uma visão integrada do espaço urbano, que em geral o Estado não tem por seu caráter setorizado (e fragmentado por interesses políticos).

É importante observar, no entanto que esses planos são ainda em escala muito limitada, seja pela limitação da capacidade em recursos humanos e financeiros dos próprios movimentos e assessorias técnicas em produzir planos em escala – o que seria papel do poder público, seja pelos limites apontados no tópico acima, das restrições de classe e do mercado imobiliário em reconhecer a condição urbana e os direitos da classe trabalhadora.

PLANOS DE BAIRRO: FUTUROS IMAGINADOS QUE NÃO CABEM NA GESTÃO PÚBLICA

A proposta do Plano de Bairro pode ser uma das que mais expressa essa forma de se planejar o território. Rebouças, Manzi e Mourad (2011), apresentam os planos de bairro como uma forma de “enfrentamento técnico e político de conflitos que se deflagram no lugar” (p. 856), envolvendo os moradores na identificação dos problemas, conflitos, demandas e desejos para seu bairro, e na elaboração de propostas para enfrentá-los. As autoras fazem referência à experiência do bairro do Catumbi, nos anos 1970 no Rio de Janeiro, registradas no livro “Quando a rua vira casa: a apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro” (Vogel; Mello; Santos; 1985), onde os moradores mediados pelos antropólogos, registraram as experiências urbanas que queriam preservar e as demandas para o bairro, em contraposição a uma grande obra que fragmentaria o tecido urbano. Nesse caso, os moradores conquistaram alguns investimentos públicos em praças e produção de moradia popular, mas longe de contemplar o futuro do bairro imaginado.

Considerando experiências de Planos de Bairro registradas no artigo, as autoras defendem essa forma de planejar como:

Assim, se entendemos o planejamento como a projeção e a problematização do futuro, ancoradas em objetivos, finalidades e em perspectivas de futuro e de transformação do meio (Santos, 2004) e como uma ação que tem como objetivo o governo sobre os homens e sobre suas ações (Foucault, 1995), entendemos que o plano de bairro deve conter mais que estudos (detalhados ou não) sobre a realidade do lugar, mas também o esforço de construção de perspectivas de mudança na configuração e na gestão do espaço e das pessoas, perspectivas de indivíduos e grupos que se disponham a colaborar para transformação do meio e da

realidade existente, assim como com permanências futuras. (REBOUÇAS; MANZI; MOURAD, 2019, p. 857).

São apresentadas experiências do nordeste, o Plano de Bairro de Casa Amarela, em Recife (PE) e o Plano de Bairro 2 de Julho, em Salvador (BA). As experiências são qualificadas como planejamento insurgente (em referência a Miraftab, 2009), por terem sido realizadas pelos moradores sem participação do Estado e com metodologias próprias, centradas no que os moradores definiram como importante. No caso do Plano de Bairro 2 de Julho, a mobilização dos moradores se realiza para se contrapor a um projeto do Estado para revitalização do bairro, que implicaria na perda de equipamentos públicos e possíveis remoções de moradias. Na tipologia desse artigo, o 2 de Julho caberia mais no tipo apresentado a seguir. No artigo em questão, chama-se atenção não para a relação com as políticas públicas (nosso interesse aqui), mas para a mobilização autônoma dos moradores, e por isso insurgente, e para o planejamento na escala local.

Os dois casos contaram com assessoria técnica, no caso do Bairro 2 de Julho de forma institucionalizada, onde a universidade assume o papel de consolidação do Plano. As propostas foram elaboradas com envolvimento dos moradores, incluindo aquelas que respondiam a demandas urgentes, como questão de conflitos viários (Recife) e saneamento (Salvador), mas abriram também espaço para propostas imaginativas, considerando um projeto de futuro com maior qualificação urbana e valorização de aspectos simbólicos e culturais. Mesmo no caso de Recife, onde houve diálogo com o poder público por pressão dos moradores organizados, pouca coisa foi implementada de fato. (REBOUÇAS; MANZI; MOURAD, 2019)

A questão que se coloca é, em que medida tais planejamentos podem realmente interferir na produção social do espaço urbano?

Nas grandes cidades, o planejamento urbano apresenta-se como uma estratégia de ação do Estado e também do capital imobiliário. Interessa aqui, então, investigar até que ponto ou em que medida ele também pode ser utilizado como uma estratégia dos habitantes/cidadinos na produção do seu próprio espaço. (REBOUÇAS; MANZI; MOURAD, 2019, p. 859).

É preciso, de um lado, investigar os motivos pelos quais esses planos dificilmente saem do papel, e de outro, entender a importância dessas experiências como fontes inovadoras para as políticas urbanas, reconhecendo que as políticas de que dispomos hoje não estão promovendo realmente transformações territoriais em bairros populares.

PLANOS DE AÇÃO POPULAR: INTEGRAÇÃO PELO TERRITÓRIO

A proposta de se elaborar Planos de Ação em contraposição aos instrumentos tradicionais e pouco efetivos do planejamento urbano, como o Plano Diretor, não é nova. A Conferência Brasileira para o Habitat II, realizada no Rio de Janeiro em 1996 por organizações da sociedade ligadas à luta pela reforma urbana, como forma de reivindicar voz e protagonismo na agenda brasileira (que estava sendo elaborada pelo governo sem participação social), aprovou

diretrizes para um Plano de Ação. Maricato (1996) apresenta, em artigo que começa com os fundamentos e princípios de um plano de ação, as propostas aprovadas e levadas pela delegação brasileira de representantes da sociedade civil para a Conferência da ONU Habitat II em Istambul.

A justificativa para o Plano de Ação começa afirmando que é preciso superar o descasamento entre leis, planos e gestão no Brasil. O Plano de Ação seria o instrumento que definiria prioridades de ação e investimentos, elaborado de forma participativa. Defende-se um plano de ação para a implementação de uma “Agenda Brasileira para os Assentamentos Humanos” (p.39), com participação democrática no orçamento, em planos locais, projetos e na gestão de recursos para uma “ação planejada e democrática sobre as cidades”, com “articulação entre as esferas financeira, fundiária, tecnológica e de gestão”. (Maricato, 1996, p.41)

Não cabe entrar aqui no detalhamento das propostas específicas, que expressam fortemente a agenda do Movimento pela Reforma Urbana da época, combinado com uma agenda de políticas públicas e de gestão urbana. A proposta do Plano de Ação seria uma forma de se superar a distância entre discurso, leis, planos formais e a prática dos investimentos públicos na cidade. Não houve avanço na implementação do instrumento, e a proposta ficou restrita principalmente ao ambiente acadêmico.

Recuperamos essa memória para tratar de um Plano de Ação diferente e sem relação direta com a proposta da Conferência de 1996, mas com similaridades considerando a relação com mecanismos de gestão e implementação, o Plano de Ação do CPX.

O Plano de Ação do CPX foi construído com protagonismo das pessoas moradoras e de organizações locais do Complexo do Alemão. Não apenas com “participação popular”, mas com protagonismo popular, na organização dos espaços de diálogo, reunião e proposição que levaram ao documento do plano.

As Favelas têm um histórico de lutas desde sua gênese, com ações autônomas de moradoras(es) e incidências políticas constantes. Contudo, são marcadas também por um histórico de dívida social do poder público junto às populações faveladas. As políticas públicas voltadas para as Favelas são, em sua grande maioria, elaboradas em gabinetes, excluindo dos processos decisórios as pessoas impactadas por essas intervenções. Durante muito tempo, a relação das Favelas com o poder público foi de subalternidade, imposta por este, e as ações governamentais nesses territórios foram, e são, de controle e determinação, induzindo moradoras(es) à passividade. Mas os tempos são outros. A Favela sempre resistiu e, ao mesmo tempo, construiu seu espaço, sobrevivendo, se impondo e exigindo o protagonismo que lhe pertence, sobretudo com respeito à história e à memória da vida cotidiana. Sua sociabilidade do espaço vivido engrossou o caldo cultural próprio de quem teve que criar alternativas (gambiarras) para sobreviver ao abandono histórico dos direitos mais básicos que pudessem garantir o mínimo de dignidade humana. Considerando a memória e a história favelada, bem como a atual conjuntura política, faz-se necessário radicalizar a democracia e os espaços de participação direta, principalmente das populações mais vulnerabilizadas. Mas estamos falando de uma participação efetiva que se traduza em ações, e não de espaços de pseudoparticipação com duplos monólogos no lugar de diálogos entre a Favela e o poder público. (Pinheiro; Dias, 2022, p. 8)

O Plano é resultado de trabalho coletivo, acúmulo de articulações e lutas que se expressaram no processo de elaboração pela construção envolvendo as várias organizações locais, lideranças e movimentos que atuam no território. Seu objetivo foi de identificar problemas e levantar soluções, com objetivo de “consolidar uma agenda de políticas públicas para o bairro e fazer uma movimentação de incidência política”. (Pinheiro; Dias, 2022, p. 8)

As propostas foram levantadas em reuniões temáticas por eixos, organizadas e com participação das organizações locais com atuação nos mesmos, trazendo o acúmulo de mobilizações passadas, processos de formação e experiência das lideranças. O Fórum Popular do Complexo do Alemão (2022) foi o local de pactuação do Plano, com a presença dessas diversas lideranças e organizações.

O Plano está organizado em 11 eixos temáticos, para os quais são apresentados problemas e soluções. As soluções propostas revelam conhecimento técnico nas áreas, de políticas públicas existentes e de estruturas de gestão pública competentes. A partir das propostas, reivindica políticas públicas concretas, com participação em processos decisórios, de implementação e avaliação, “para manter as políticas existentes funcionando e garantir que os direitos sejam efetivados”. (Pinheiro; Dias, 2022, p. 7)

O processo de construção do plano foi totalmente endógeno, visando o fortalecimento das organizações locais. Ele se contrapõe a processos participativos históricos que na verdade se tratam de consultas em torno de uma agenda previamente definida, sem compromisso com o que vai ser efetuado. Reivindica-se o protagonismo na formulação de políticas públicas e a formulação de um plano a partir do território.

O Plano do CPX é um plano autônomo e territorial, que estabelece uma agenda pública, base para o trabalho em incidências políticas nos diversos níveis e instituições de governo.

Já são contabilizados resultados do Plano, que foi de fato apropriado pelas diversas lideranças e organizações que atuam nesse complexo formado por 13 favelas reconhecidas pelo poder público, com cerca de 55mil moradores (Censo de 2022, IBGE). Se o primeiro PAC para o Alemão (iniciado em 2007) foi considerado vindo de cima para baixo, elaborado pelo poder público de fora da comunidade, o novo PAC para a urbanização que deve começar em 2025, passou por debate com os moradores, tendo como base o Plano. A partir do Plano de Ação, as lideranças do Alemão tem conquistado espaço em diálogos com governos nos três níveis, com representantes no chamado “Conselhão” do Governo Lula (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável do governo federal, ampliado na gestão do Presidente Lula para 245 membros, sendo 2 moradores do Complexo do Alemão²) e participação na construção de um programa pela Secretaria Nacional das Periferias para o fomento à elaboração de planos para territórios populares (com previsão de ser anunciado no final de 2024).

As lideranças do Complexo têm atuado para conquistar a implementação das propostas do Plano, nas múltiplas instâncias de governo. As conquistas são fragmentadas, resultado da

estrutura setorizada do poder público, e os moradores fazem o trabalho de tentar alguma integração possível.

PLANOS QUE SE CONTRAPÕE À POLÍTICAS E PROJETOS DO ESTADO

Os planos que se contrapõe a políticas e projetos estatais são aqueles elaborados como instrumentos de resistência às iniciativas que ameaçam comunidades, seus territórios e modos de vida, desdobrando-se através de processos de planejamento autônomo. Identificamos planos produzidos por coletivos comunitários, movimentos sociais e associações de moradores que buscam responder às necessidades concretas de luta pela permanência em sua moradia, em seu território. Os planos populares desse tipo são elaborados como uma forma de confrontar interesses que objetivam favorecer grupos políticos e econômicos que visam implementar grandes projetos urbanos, promover remoções e ganhos imobiliários e especulativos, e processos de gentrificação. Incluem, frequentemente, propostas de regularização fundiária, melhorias habitacionais e a criação de espaços públicos, reivindicando reconhecimento e investimentos públicos, porém em um contexto adverso.

Seu processo de elaboração tende a ser mais horizontal, colaborativo e baseado em uma leitura crítica do território, no qual as comunidades, em geral ignoradas pelo planejamento estatal, tornam-se protagonistas na formulação de diagnósticos e propostas. Como exemplos que envolveram ameaças de remoção, pode-se destacar o caso da Comunidade do Trilho, em Fortaleza, por conta da implantação de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) no contexto da Copa do Mundo de 2014, o que resultou na elaboração do Dossiê das “Comunidades Ameaçadas de Remoção pelas Obras da Copa” com assessoria universitária e na Criação do Movimento de Luta pela Defesa da Moradia – MLDM (Monte *et al* 2016). Ou o caso de Saramandaia, em Salvador, ameaçada pela Implantação da Via Expressa Linha Viva, o que levou à elaboração de um Plano de Bairro para Saramandaia, com assessoria universitária, e realização da campanha de comunicação Saramandaia Existe! (Fernandes *et al* 2014). E, ainda, o caso da Vila da Paz, em São Paulo, na qual a implementação de Projeto do Polo Institucional de Itaquera, com implantação do Parque Linear do Rio Verde e a construção do estádio para a Copa do Mundo 2014 levou à elaboração o Plano Popular Alternativo da Vila da Paz com assessoria universitária (Santo Amore *et al*, 2016).

Caracterizados como instrumentos de resistência política, tais planos também travam a disputa simbólica sobre a cidade, enfrentando os processos de mercantilização do espaço urbano promovidos por grandes projetos estatais e/ou empresariais, colocando em questão modelos de “desenvolvimento urbano” que beneficiam poderosos agentes econômicos em detrimento das classes populares.

PLANEJAMENTO CONFLITUAL COMO INSTRUMENTO DE LUTA

O planejamento conflitual, como uma perspectiva que vem sendo trabalhada por pesquisadores do ETTERN/IPPUR/UFRJ há pouco mais de uma década, emerge como uma abordagem crítica que reconhece o papel central dos conflitos na produção do espaço urbano (Vainer *et al*, 2016). O caráter autônomo das iniciativas de planejamento conflitual permite que comunidades subalternizadas assumam o protagonismo na produção do espaço, fortalecendo sua capacidade de se construir e agir como sujeitos políticos frente às ameaças que lhes são impostas. Em uma realidade marcada por assimetrias de poder que negam às classes populares tanto o direito à cidade quanto a capacidade de planejar seus próprios territórios, o planejamento conflitual se apresenta como uma possibilidade de resposta às ameaças de remoção, violência e despossessão.

Exemplos emblemáticos incluem o Plano Popular da Vila Autódromo no Rio de Janeiro (Vainer *et al*, 2016), que apresentou alternativas de urbanização do bairro para evitar remoções durante os Jogos Olímpicos de 2016 que acabaram se dando de forma violenta, o Plano Popular das Vargens (Tanaka *et al*, 2022), de 2017, que, dentre outros aspectos, buscou afirmar o direito à moradia e às práticas agroecológicas em uma vasta região da Zona Oeste carioca continuamente ameaçada pelo avanço de grandes empreendimentos imobiliários e grupos milicianos, e o Plano Popular do Banhado (Figueiredo, 2019), em São José dos Campos, que defendeu a permanência de comunidades em áreas ambientalmente sensíveis, propondo a articulação entre preservação, direito à moradia e justiça social face à indução violenta pela desocupação da comunidade.

O planejamento conflitual não pode ser desvinculado do ritmo e da natureza dos conflitos que atravessam o território, sendo um tipo de planejamento autônomo que exige respostas rápidas em um contexto de urgência das ações de resistência. As decisões estatais e empresariais que afetam comunidades periféricas frequentemente ignoram ou até deslegitimam a existência desses grupos como partes legítimas do processo de planejamento. Isso ocorre, por exemplo, em casos de remoções forçadas, onde as decisões são impostas às populações sem consulta ou diálogo suficientes. Nesse aspecto, o planejamento conflitual emerge como uma estratégia de sobrevivência, em que os agentes populares, em colaboração com assessorias técnicas e apoiadores, buscam formular alternativas que garantam a permanência e os modos de vida das comunidades afetadas (Tanaka *et al*, 2022).

Assim, o protagonismo das classes subalternizadas no processo de planejamento é peça central. Em contraste com as práticas institucionais tradicionais, onde técnicos e gestores detêm o monopólio do saber, o planejamento conflitual valoriza os conhecimentos locais e opera sob uma lógica de horizontalidade epistêmica. Essa abordagem não apenas reconhece a capacidade das comunidades de planejar, mas também busca integrar diferentes linguagens e estratégias nos processos de resistência (Coli *et al*, 2023).

No entanto, tais processos também enfrentam desafios significativos, especialmente em relação às condições impostas pelos próprios contextos conflitivos. O ritmo acelerado das ameaças, como remoções ou demolições, muitas vezes limita o tempo disponível para o planejamento e a formulação de alternativas. Além disso, a legitimidade das populações subalternizadas continua a ser contestada, não apenas pelos agentes estatais e empresariais, mas também por segmentos da sociedade que reproduzem narrativas estigmatizantes sobre favelas e ocupações.

Não obstante, o planejamento conflitual é uma perspectiva que desafia as teorias e práticas tradicionais ao colocar o conflito, e não o consenso, como elemento central do planejamento, repensando o mesmo como um processo político e emancipatório, em que as populações subalternizadas assumem o protagonismo na construção de suas cidades, buscando revelar os potenciais de transformação de práticas alternativas de planejamento urbano em contextos de desigualdade extrema. Por seu caráter oposicional e contra hegemônico, não serve como um “modelo” a ser absorvido pelo Estado, pois sempre se constitui fora do escopo das políticas estatais e, em geral, contra elas. Ainda assim, os poderes governantes podem ceder, implementando ações que foram fruto de processos dessa natureza, como a construção de moradias e obras de infraestrutura, dentre outras, como se deu na Vila Autódromo, ainda que a maioria dos moradores tenha sido removida.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS POPULARES

Os tipos de planos estudados são elaborados pela sociedade, movimentos e organizações populares, mas se dirigem inevitavelmente ao Estado, sendo este o responsável pelo controle e regulação do espaço urbano, pela gestão e realização de investimentos urbanos, em infraestrutura, serviços, equipamentos públicos e por políticas sociais.

Os planos elaborados por organizações populares aqui apresentados, tem base territorial, o que implica em um olhar integrado para o território, reconhecendo que as políticas urbanas só vão gerar transformações nas chamadas “áreas informais” da cidade se forem integradas e contínuas, como o são nas áreas formais/reguladas. Com relação aos conteúdos dos planos, grande parte das demandas são políticas e investimentos públicos conhecidos e existentes. O entrave está na falta de desenhos institucionais que permitam a integração das políticas no território e a continuidade de gestão nas chamadas “áreas informais”.

É preciso reconhecer que as mobilizações populares relacionadas a processos de planejamento urbano têm um papel na renovação das políticas públicas ao apontar, de fora do Estado, para as limitações da gestão pública tanto das estruturas institucionais inadequadas, quanto processos políticos que não reconhecem protagonismos populares. Essa estrutura não se dá por acaso, é resultado de um Estado apropriado por poderes

políticos e econômicos arraigados na nossa sociedade, por isso mesmo se faz fundamental reconhecer tensionamentos de base popular que podem contribuir para sua transformação.

Os planos populares demonstram que as lideranças e organizações populares detêm não apenas o conhecimento da vivência cotidiana no seu território e das necessidades populares, mas também conhecimento técnico e político das políticas públicas que demandam. Esse conhecimento é resultado das lutas urbanas nas quais se insere, de participação em espaços políticos do Estado, da relação com assessorias técnicas, universidades e apoiadores e também de qualificação profissional.

Desde a abertura democrática e promulgação da Constituição Federal de 1988, são crescentes os espaços de participação popular nos governos. A ausência de poder deliberativo e sua pouca efetividade para intervir em políticas e investimentos públicos, gerou já uma crítica extensa a tais espaços. Segundo Maricato (2011), embora os Conselhos e Fóruns participativos criados no contexto da redemocratização pós-1988 tenham representado avanços significativos, muitos deles se tornaram arenas cooptadas por interesses políticos e econômicos hegemônicos, incapazes de mudar estruturas profundamente excludentes. Ampliam-se os espaços de participação popular, exigindo dedicação de tempo e recursos de lideranças populares, sem resultados efetivos, sendo por isso qualificados como “participacionismo”. Ademais, a fragilidade institucional de tais espaços e o descompasso entre as demandas sociais e as respostas governamentais fragilizam seu potencial transformador. Ao favorecer a burocratização da participação, o participacionismo traria a possibilidade de esvaziamento do caráter crítico e mobilizador dos movimentos sociais, transformando a ação política em mera consulta formal e, assim, desarticulando lutas mais amplas por justiça urbana e social (Maricato, 2011).

Do outro lado, na atuação do espaço nos espaços periféricos, historicamente as demandas populares são atendidas de forma pontual, sendo o agente do Estado a reforçar mecanismos clientelistas e que fortalecem relações políticas individualizadas. A forma de operar do Estado e das relações de poder dominantes nos bairros populares pode ser fator determinante de desmobilização de organizações coletivas e de lideranças políticas representativas. Os processos de planejamento popular no território, por sua vez, abrem espaço para a construção coletiva e continuada. Tais processos reivindicam a distribuição de recursos de forma democrática e por meio de políticas públicas.

As formas dominantes de investimentos nas periferias, por meio de políticas setorizadas, ações pontuais e vinculadas a eventos específicos, ou a interesses individualizados (como investimentos por emendas parlamentares) leva ao constante “enxugar o gelo”. A urbanização da cidade não se faz por projeto e sim por processos de transformação territorial, dos quais fazem parte também processos de articulação de agentes no território, organização popular e construção de cidadania. Nesse último aspecto, os processos de elaboração de planos populares têm dado o exemplo de construções possíveis.

Vale lembrar, que clientelismo e cooptação não são fenômenos recentes na política brasileira e, obviamente, suas origens e trajetórias não estão relacionadas à presença de lideranças populares em espaços governamentais:

De algum modo, como o mandonismo, o clientelismo perpassa toda a história política do país. Sua trajetória, no entanto, é diferente da do primeiro. Na medida em que o clientelismo pode mudar de parceiros, ele pode aumentar e diminuir ao longo da história, em vez de percorrer uma trajetória sistematicamente decrescente como o mandonismo. Os autores que veem coronelismo no meio urbano e em fases recentes da história do país estão falando simplesmente de clientelismo. As relações clientelísticas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo. Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e que ele aumenta com o decréscimo do mandonismo. À medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística.” (CARVALHO, 1997, p. 3)

Segundo Nunes (1997), a regulação da cidadania no Brasil foi profundamente influenciada por relações de classe e arranjos corporativistas, que impuseram limites e diretrizes à participação dos trabalhadores. A revolução burguesa brasileira, a partir da década de 1930, ocorreu em um contexto em que muitos elementos do Estado moderno já estavam instalados. Esse processo envolveu a colaboração com empresas multinacionais e a supervisão e intervenção direta do Estado: “O clientelismo constituía um importante aspecto das relações políticas e sociais no país. Os arranjos clientelistas não foram minados pela moderna ordem capitalista - permaneceram nela integrados de maneira conspícua” (NUNES, 1997, p. 26).

O problema da cooptação de lideranças de movimentos populares pelo Estado, nesse aspecto, também não pode ser reduzido a uma mera relação direta entre integrar espaços participativos e ser “automaticamente” cooptado. Tatagiba (2010), por exemplo, destaca a importância do contexto de ascensão de governos de (centro) esquerda como elemento condicionante dos caminhos da interação entre movimentos sociais e atores políticos, com suas oportunidades e estrangulamentos específicos, explicitando as ambiguidades e contradições de atuação num ambiente que impôs novas escolhas e dilemas. Lavallo e Szwako (2015), por sua vez, assinalam suas discordâncias quanto aos que pensam que a ampliação e a intensificação das trocas entre atores civis e estatais anulem, cooptem ou desvirtuem irremediavelmente as táticas consagradas pelos movimentos sociais, inclusive as de índole disruptiva.

Ainda que a relação entre movimentos sociais, sociedade civil e Estado seja marcada por tensões no que se refere à formulação e implementação de políticas públicas, as capacidades propositivas da sociedade organizada encontram certo grau de permeabilidade nos espaços estatais. Movimentos sociais são, classicamente, agentes de contestação, reivindicam direitos e denunciam injustiças, mas também têm uma dimensão propositiva, construindo

agendas públicas inovadoras e reivindicando mudanças institucionais e estruturais. Há bastante tempo que movimentos e organizações da sociedade civil têm se posicionado como protagonistas na elaboração de políticas que atendam a interesses coletivos, no entanto, a capacidade de influenciar o Estado varia conforme as condições políticas e institucionais, sempre contando com a resistência dos agentes políticos e econômicos comprometidos com a reprodução das desigualdades do capitalismo periférico nacional.

Assim, o caráter transformador das iniciativas de movimentos sociais e organizações da sociedade civil é frequentemente diluído, configurando um obstáculo à plena institucionalização de reformas. Muitas pesquisas revelam que, embora movimentos sociais tenham protagonizado conquistas importantes, como no campo da habitação e da reforma urbana, a implementação de suas demandas esbarra, com frequência, em estruturas burocráticas pouco democráticas e na fragmentação das políticas públicas. Desafiar as desigualdades estruturais e transformar efetivamente as relações entre o Estado e a sociedade, além disso, envolve o enfrentamento às assimetrias de classe, raça e gênero que historicamente constituíram e constituem a sociedade brasileira. Isso não obstante, não parece inteligente ignorar o poder, a autonomia crítica e decisória e a capacidade de agência de movimentos e organizações que travam lutas com, contra e para além do Estado nacional.

Por fim, se coloca a questão: em que medida o fomento a elaboração de planos populares pode ser institucionalizado, ou como tais processos podem ser incorporados como políticas públicas? Um dos limites apontados pelas experiências é a falta de financiamento das iniciativas, para garantir estrutura e continuidade na organização popular. É preciso buscar um desenho de política que não reponha as práticas clientelistas e de cooptação, que não crie novos modelos de participacionismo, e sim garanta autonomia e fortalecimento da organização popular.

REFERÊNCIAS

ANGOTTI, Thomas. "Advocacy and Community Planning: Past, Present and Future". In **Progressive Planning Magazine**. Planners Network, apr.2007.

BIENENSTEIN, Regina; FREIRE, Eloisa H. B.; BIENENSTEIN, Glauco . "A luta da Favela do Gato contra a remoção". In: BIENENSTEIN, Glauco; BIENENSTEIN, Regina; SOUSA, Daniel Mendes Mesquita (org.). **Universidade e Luta pela Moradia**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017, v. 1, p. 37-68.

BLANK, Gilda. "Brás de Pina: Experiência de Urbanização de Favela". In VALLADARES, Licia do Prado. **Habitação em Questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo**: uma discussão conceitual. Dados, v. 40, p. 229-250, 1997.

COLI, Luis Régis; TANAKA, G. M. ; OLIVEIRA, F. L. . "Planejamento Conflitual: experiências de luta no Brasil Contemporâneo". In CEUR. **Espacio, tecnología y acumulación: los senderos del desarrollo y sus límites** (2º Jornadas CEUR - 2023) Libro de Actas. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET), 2023. v. 1. p. 34-40.

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

FIGUEIREDO, Ana Luísa; OYAMA, Augusto; TAMANAKA, Natalia; GOMEZ, Renan; TAVARES, Jeferson; FANTIN, Marcel. "Conflitos Socioambientais e o Plano Popular do Banhado como Instrumento de Resistência Técnica e Política". In **Indisciplinar**, v. 5, n. 2, p. 138-163, 2019.

FRIEDMANN, John. **Planning in the Public Domain: from knowledge to action**. New Jersey: Princeton University Press, 1987.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 3a. ed., 2009.

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015.

LEFÈVRE, Rodrigo. "Notas sobre o papel dos preços de terrenos em negócios imobiliários de apartamentos e escritórios, na cidade de São Paulo". In MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979.

LOPES, João Marcos. **Sobre Arquitetos e Sem-Tetos: técnica e arquitetura como prática política**. Memorial de Livre-docência – Instituto Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU USP), São Carlos, 2011.

MARICATO, Ermínia. Contribuição para um plano de ação brasileiro. In: BONDUKI, Nabil (org.). **HABITAT**. São Paulo: Ed. Nobel, 1996, p. 38-45.

MARICATO, Ermínia. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MIRAFTAB, Faranak. "Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South". In: **Planning Theory**. SAGE Publications, Vol.8, p. 32-50; 2009.

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.

MOREIRA, Fernanda Accioly. **O lugar da autogestão no Governo Lula**. Dissertação (Mestrado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 3ª edição, 1997.

PINHEIRO, Alan Brum; DIAS, Samantha Sales (orgs.). **Plano de Ação Popular do CPX**: Agenda 2030. Rio de Janeiro : Instituto Raízes em Movimento, 2022.

REBOUÇAS, Thaís de Miranda; MANZI, Maya ; MOURAD, Laila Nazem. “Experiências de planos de bairro no Nordeste brasileiro: articulando planejamento insurgente e direito à cidade”. **Cadernos Metrôpole**. São Paulo: PUCSP, 2019, Vol. 21, p. 855-878.

REBOUÇAS, Thaís de Miranda; MANZI, Maya; MOURAD, Laila Nazem. “Experiências de planos de bairro no Nordeste brasileiro: articulando planejamento insurgente e direito à cidade”. In: **Cadernos Metrôpole**. São Paulo: PUCSP, v. 21, n. 46, pp. 855-878, set/dez 2019.

RONCONI, Reginaldo L. N.. **Habitações Construídas com Gerenciamento pelos Usuários, com Organização de Trabalho em Regime de Mutirão** (O Programa Funaps Comunitário). Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 1995.

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

TANAKA, G.; OLIVEIRA, F. L.; COLI, L. R. “Planejamento autônomo e ação política na produção da cidade: movimentos, mobilizações e direito à cidade no Brasil contemporâneo”. In RISEK, C. S.; ALMEIDA, L. (Eds.). **Movimentos Sociais na Cidade e no Campo**: Olhares e Questões Contemporâneas. 1. ed. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2022. p. 91–122.

TANAKA, Giselle; OLIVEIRA, Fabricio Leal de; COLI, Luis Régis; SANTOS, Fernanda dos. Da Vila Autódromo às Vargens: planos populares na luta contra-hegemônica na cidade. In: FRIDMAN, Fania. (Org.). **Quem planeja o território?**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022, v. 1, p. 263-284.

TANAKA, Giselle. **Planejar para Lutar e Lutar para Planejar**: possibilidades e limites dos planejamentos alternativos. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017.

TATAGIBA, Luciana. “Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo–Primeiras reflexões”. In **Colombia Internacional**, n. 71, p. 63-83, 2010.

VAINER, Carlos; BIENENSTEIN, Regina; TANAKA, Giselle; OLIVEIRA, Fabricio Leal de; Lobino, Camilla. O Plano Popular da Vila Autódromo: uma experiência de planejamento conflitual. In TANAKA, Giselle *et al* (org.). **Planejamento e Conflitos Urbanos**: experiências de luta. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016, p.27-64.

VAINER, Carlos. "O plano de recuperação e desenvolvimento econômico e social das comunidades atingidas por barragens de Itá e Machadinho: uma experiência inovadora de extensão universitária e de planejamento". In: **Cadernos IPPUR**. Rio de Janeiro: IPPUR, 2003, Ano XVII, n° 1, 2003, p. 135-153.

VOGEL, Arno; MELLO, Marco Antonio da Silva; SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. **Quando a rua vira casa**: a apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro. Rio de Janeiro: Projeto, 1985.

NOTAS

¹ A página <https://autogestao.unmp.org.br> reúne publicações, cartilhas e documentos que registram parte significativa dessa luta.

² Camila Moradia, ativista do Morro do Alemão pelo direito à habitação popular, e Rene Silva dos Santos, fundador e editor-chefe do jornal Voz das Comunidades