



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

PLANEJAMENTO INSURGENTE EM ASSENTAMENTOS INFORMAIS LOCALIZADOS NAS PERIFERIAS URBANAS: O ESTUDO DE CASO DO CENTRO DE PROMOÇÃO E RESGATE À CIDADANIA PAULO VI (CEPROCIG), LOCALIZADO NO PARQUE GRAJAÚ EM SÃO PAULO

Luciana Guimarães Moreira (UFABC) - guimaraes.luciana@ufabc.edu.br

Mestranda na Universidade Federal do ABC (UFABC) em Planejamento e Gestão do Territórios e bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

Fernando Botton (UFABC) - f.botton@ufabc.edu.br

Mestrando na Universidade Federal do ABC (UFABC) em Planejamento e Gestão do Território;

Rosilene Aparecida Nunes dos Santos (UFABC) - rosilene.santos@ufabc.edu.br

Doutoranda na Universidade Federal do ABC (UFABC) em Planejamento e Gestão do Territórios.

Planejamento Insurgente em assentamentos informais localizados nas periferias urbanas

O estudo de caso do Centro de Promoção e Resgate à Cidadania Paulo VI (CEPROCIG), localizado no Parque Grajaú em São Paulo

INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras trazem historicamente, como Flávio Villaça (1998) demonstrou longamente, todo um processo de urbanização marcado pela segregação socioespacial e pela defesa dos privilégios de uma elite, processo também no qual “destaca-se o papel da aplicação da lei para manutenção do poder concentrado e privilégios (...) refletindo e ao mesmo tempo promovendo, a desigualdade social no território urbano” (MARICATO, 2003, p. 151). Villaça aponta como a estruturação do espaço intra-urbano se concretiza a partir do conflito de classes, onde a dominação do espaço urbano pelas classes dominantes se dá pela vantagem decisiva de otimização do tempo humano em deslocamentos às diversas localidades da cidade. Ao fazer isso, a burguesia piora as condições das demais classes utilizando de um mecanismo para sua produção ideológica de “universalização de seus interesses particulares, a qual aplicada ao espaço urbano, ganha uma formulação própria. Constitui-se na tendência de fazer passar a cidade como aquela parte da cidade que é de interesse da classe dominante.” (VILLAÇA, 1998, p. 344). Longe dessa cidade projetada a partir de interesses de uma minoria, há muitos que arquitetam a cidade real, partindo de outras racionalidades, desde a autoconstrução de moradia feita pelos próprios trabalhadores à parte do capital e do Estado e lida na chave do sobre trabalho. É a partir da perspectiva desses atores que o presente trabalho traz reflexões.

O presente trabalho está dividido em quatro partes, além de uma breve introdução e uma consideração final e tem como objetivo apresentar a realidade encontrada na situação de informalidade e insurgência estudada com o caso – Centro de Promoção e Resgate à Cidadania Paulo VI – Grajaú - CEPROCIG.

Nas quatro seções que seguem, serão abordados os referenciais teóricos relacionados ao planejamento insurgente, seguido por um breve panorama do processo de crescimento e urbanização da malha urbana de São Paulo e as consequências de seu arcaico processo de industrialização. Na seção quatro, será abordado o processo de crescimento e formação da zona sul de São Paulo, conhecida como área de conflito entre moradia e meio ambiente, parte de um processo de espoliação urbana (KOWARICK, 1979). Finalmente, a última seção será dedicada a questões empíricas a partir dos relatos de duas lideranças, ambas moradoras de ocupações localizadas no distrito do Grajaú, zona sul de São Paulo. Em paralelo aos relatos empíricos, serão discutidos conceitos como insurgência, justiça social, direitos humanos e direito à cidade como parte do direito à moradia. Nas considerações finais, o texto buscará elucidar como estas tantas lutas coletivas travadas pelos movimentos sociais e por estes sujeitos periféricos (D’ANDREA, 2013) contribuem para a diminuição de processos hegemônicos e fomentadores de desigualdades socioespaciais.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E OS ATORES SOCIAIS

O principal objetivo da educação é criar seres humanos capazes de fazerem coisas novas, não simplesmente de repetir o que outras gerações fizeram, mas sim, serem criativos, inventivos e descobridores (Jean Piaget).

Para abordar as dimensões da participação social será considerado o processo de descentralização, pois até a década de 80 viveu-se com baixa propensão associativista devido à verticalidade na organização política. Para a reversão desse quadro, ocorreram várias reivindicações coletivas por parte dos movimentos sociais para a obtenção de direitos políticos e sociais, a fim de conquistar espaço e participar da gestão pública redefinindo a relação Estado-sociedade civil (JACOBI, 2000). Com isso se construiu uma nova institucionalidade baseada na articulação da democracia política com a participação social para o alcance de práticas descentralizadas na gestão do bem público¹. Nesse contexto, a “participação está estreitamente vinculada ao processo de descentralização, sendo um mecanismo essencial para a democratização do poder público e um espaço vital para a construção da cidadania ativa” JACOBI, 2000, p. 71). Segundo Borja (1988 apud JACOBI, 2000), participação é facilitar, tornarmos mais direto e mais cotidiano o contato entre os cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las.

Quanto à sociedade civil, Bobbio (1987, p. 35-36) a define como

O lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão. A governabilidade das sociedades complexas pode ser interpretada também nos termos da clássica dicotomia sociedade civil-Estado: uma sociedade torna-se tanto mais ingovernável quanto mais aumentam as demandas da sociedade civil e não aumenta correspondentemente a capacidade das instituições de a elas responder, ou melhor, com a capacidade de resposta do Estado alcançando limites talvez não mais superáveis. A ingovernabilidade gera crise de legitimidade.

O desafio é:

Examinar não só os impactos de práticas participativas que apontam para novos espaços de participação sociopolítica, mas também as barreiras a superar para multiplicar iniciativas de gestão que combinem eficazmente complexidade com democracia. Associação entre cidadania, democracia participativa e governabilidade. A análise se

¹ Na etimologia da palavra, ‘democracia’ significa “governo do povo”, o “governo da maioria”, ou seja, um regime de governo que se caracteriza pela liberdade do ato eleitoral, pela divisão dos poderes e pelo controle da autoridade. É um processo onde se aprende a viver juntos respeitando as diferenças. A democracia é uma forma de organização política com reconhecimento do outro (TOURAINÉ, 1996). E com a democracia surge o Estado moderno, cuja lei máxima é a Constituição escrita e dirigida por um governo que possui soberania reconhecida tanto interna como externamente.

concentra no fortalecimento do espaço público, na abertura da gestão pública à participação da sociedade civil no debate e na formulação das políticas sociais, e na sempre complexa e contraditória institucionalização de práticas participativas inovadoras. (JACOBI, 2000, p. 8).

Inaugura-se, assim, um novo sentido do político, pois se constitui um espaço público de discussão, de luta, de negociação e de diálogo. O espaço democrático é um lugar em que os cidadãos ou os seus representantes apresentam soluções para as diferentes questões da sociedade e juntos buscam criar alternativas coletivas.

Ao olhar as últimas décadas da história, percebe-se que tem ocorrido um interesse pela participação, gerando a multiplicação de associações, movimentos sociais e diversos conselhos. Nessa perspectiva, a participação tem propiciado o crescimento da consciência crítica da população e fortalecido seu poder de reivindicação, o que para os planejadores democráticos significa melhora da qualidade dos serviços, devido à cogestão com a participação da sociedade civil, ou seja, mudanças qualitativas que estimulam a corresponsabilização.

Assim, percebe-se que a participação social é um processo no qual diversos atores sociais têm parte na gestão, uma vez que envolve a sociedade civil em atividades organizadas em grupos para defender interesses comuns e alcançar objetivos econômicos, sociais e políticos; entretanto, há níveis diferentes de participação. O menor grau é o da informação, seguido da consulta. Outro grau é o da elaboração e recomendação, no qual os atores elaboram propostas e recomendam medidas que a administração aceita ou rejeita. Por último, o mais alto grau de participação é a participação ativa. Esta implica em participar da elaboração da agenda política, buscar soluções coletivas para situações-problema, participar da tomada de decisão e da implementação do que foi acordado, sendo corresponsável pela gestão (TOURAINÉ, 1996).

Em um processo de participação, quando os membros do grupo participam intensamente, pode-se perceber que o objetivo da ação é relevante para todos. Outro item diz respeito à informação que melhora a qualidade da participação, além de implicar num contínuo processo de criação de conhecimento pelo grupo, tanto sobre si mesmo como sobre seu ambiente, pois sem comunicação e informação não pode existir a participação, é necessário um constante diálogo com base no conhecimento que o grupo tem.

Nesse sentido, Craps (2003) comenta que a participação social é um meio para a aprendizagem social. Porém, a educação para a participação não é simples, na medida em que é uma vivência coletiva e não individual, de modo que somente se pode aprender na *praxis* grupal; afinal, só se aprende a participar, participando. Logo, esse processo não é simples devido às divergências de interesses. Mas, havendo o comprometimento de todas as partes envolvidas, ocorrerá a maturação para a elaboração de estratégias que incorporem os diversos interesses.

Com isso, pode-se dizer que a participação social gera capital social, que é compreendido como a capacidade de cada comunidade, de acordo com

suas características, desenvolver um conjunto de relações de confiança e reciprocidade que contribuam para uma ação coletiva, gerando benefícios para todos. Ou seja, as ações praticadas na comunidade, em prol do bem comum, partem da comunhão de forças dos próprios cidadãos. Em suma, a participação social dos cidadãos na gestão de políticas públicas enriquece o capital social, o qual, por sua vez, propicia o desenvolvimento local. Mas por que utilizar a teoria de capital social na reflexão sobre a gestão do território? Porque a teoria de capital social é:

um instrumento conceitual e prático para a consolidação de políticas públicas, para o desenvolvimento sustentado e para a revitalização da sociedade civil e a democracia. Ela é ferramenta útil para auxiliar a comunidade e governo a resolverem problemas socialmente relevantes. (ARAUJO, 2003, p. 7-8).

Para Fernandes (2002, p. 379) “o capital social de uma associação, grupo ou comunidade amplia sua capacidade de ação coletiva e facilita a cooperação mútua necessária para a otimização do uso de recursos materiais e humanos disponíveis”.

De acordo com Putnam (2006), o capital social está relacionado com cidadania, civismo e democracia, e sua operacionalidade se dá por três variáveis: confiança interpessoal, confiança institucional e participação cívica, mostrando que as redes de engajamento cívico criam os fundamentos para uma governança democrática. Dito de outra forma, o capital social é fruto da confiança, da cooperação, das regras de reciprocidade e da participação cívica, fatores estes que tiveram (têm) sua parcela de contribuição no planejamento e gestão do território

Nesse contexto, as regras² e as instituições são aspectos importantes do capital social, pois contribuem para a ordem no desenvolvimento das atividades otimizando os resultados, desde que não sejam impostas, mas sim criadas em comum acordo entre os atores sociais; isso porque o ambiente democrático favorece o capital social em qualquer sociedade, por desempenhar um papel de indução de mudanças sociais e promoção do desenvolvimento.

É importante destacar que o capital social pode ser o resultado da atuação em rede de associações horizontais ou por alianças políticas feitas por grupos sociais relevantes para a elaboração das políticas. No primeiro caso, nota-se uma solidez na base para a implementação das políticas públicas, enquanto que, no segundo, depender de grupo político que está no poder não garante a continuidade e o desempenho da política desenhada. Essa situação ocorre porque o capital social pode ser construído ou destruído, conforme afirma Putnam (2000: 413 *apud* FERNANDES, 2002, p. 394), pois “o governo pode ser o problema ou a solução”. Apesar dos problemas resultantes da relação Estado e sociedade civil, nenhum deles pode resolver os problemas sozinho, já que ambos são importantes.

E toda esta dinâmica ocorre no território, que segundo Milton Santos

² Regras são as “prescrições que especificam quais ações ou resultados são requeridos, proibidos ou permitidos, e as sanções autorizadas caso as regras não sejam seguidas.” (OSTROM et al., 1994: 38 *apud* CASTELLANO, 2007, p. 33).

(2002), olhar o território é ir para além da ideia de espaço geográfico, mas sim considerar:

O território não apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (SANTOS, 2002, p.10).

O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico. A linguagem regional faz parte desse mundo de símbolos, e ajuda a criar esse amálgama, sem o qual não podemos falar de territorialidade (SANTOS, 1998, p.61).

Os territórios são espaços de relações sociais, de construção da sociabilidade, de convivência, de interação e de pertencimento dos indivíduos, famílias e grupos sociais, de expectativas, sonhos e frustrações. São também espaços de disputas, contradições e conflitos, expressando os significados atribuídos pelos diferentes sujeitos. Nesse sentido, os territórios são espaços políticos.

E nestes espaços políticos se dá a construção de um planejamento tecnocrático, onde o desafio da participação é problematizada por diversos autores.

Com esse panorama, percebe-se que a participação social é um importante instrumento na relação dos cidadãos com o Estado, pois permite que seus direitos sejam reconhecidos e suas demandas incluídas nas decisões políticas. Desse modo, o papel dos atores sociais é reforçar os espaços de socialização e descentralização da gestão pública e, com a participação, consolidar o exercício do controle social no planejamento, na gestão, na execução e na avaliação das políticas públicas, contribuindo para o fortalecimento não só dos próprios usuários, mas também dos planejadores e executores das ações (JACOBI, 2000).

Uma forma de articulação entre a representatividade e a participação pode surgir do fortalecimento da democracia local com a transferência de níveis decisórios para os contextos onde a renovação cultural possa motivar novos arranjos institucionais em diversos níveis. Essas condições são fundamentais para a superação dos padrões clientelistas que marcam as práticas políticas representativas no nível local e regional, como também para o surgimento de projetos de emancipação social.

A esse respeito, Santos e Avritzer (2003) consideram que a democracia participativa e direta pode ser visualizada como um campo social e político onde se reinventa a emancipação social. A partir da reconstrução do espaço de interlocução entre o Estado e a sociedade civil, novos saberes tornam-se possíveis mediante a redefinição de identidades e vínculos, surgem, assim, novas temáticas até então ignoradas pelo sistema político.

PARTICIPAÇÃO COMO PLANEJAMENTO³

Law-Yone (2007) faz uma crítica contundente ao Planejamento: o Planejamento é autoritário quando se distancia do espaço social. Defende que se não for libertador, vai ser sempre um aparato do Estado de controle econômico, não apenas de interesse do capital, mas do gerenciamento de conflitos. Ao criticar o “clubismo” das teorias do Planejamento, defende que pensar e planejar deve ser uma práxis contra hegemônica, politizando a prática do planejamento, agora visto não como uma construção técnica e burocrática, mas como vivência do dia a dia. Ao ser abordado dessa forma, é possível que o planejamento vá além, produzindo resistências e com práticas que venham de baixo para cima.

Para Randolph (1999) os “modelos” de planejamento e suas “etapas” e especificações são firmadas no decorrer da história quando “um autor (ou um grupo) consegue impor uma hegemonia discursiva de sua abordagem sobre as demais” (idem, 1999, p. 03). O autor identifica como principais tradições do planejamento: racional-compreensiva ou sinótica; incremental ou estratégica de “*muddling through*” advocatícia; e participativa ou transativa. Tais tradições encontram-se em uma mentalidade do Planejamento fortemente tecnoburocrática com tomadas de decisões “de cima para baixo”, negligenciando a necessidade da participação no Planejamento. A partir da década de 1980 alguns planejadores, com destaque para John Forester, iniciam a chamada “virada argumentativa e comunicativa” para um planejamento a ser realizado através do debate com reflexões ancoradas na teoria de ação comunicativa de Habermas.

O Planejamento Comunicativo, discutido largamente pela autora Patsy Healey, busca um rompimento com a tradição “moderna” de planejamento baseada no materialismo, modernismo e racionalismo (HEALEY, 1992). Healey argumenta que a ideia de práticas “inter-comunicativas” no planejamento encontrou raízes não apenas no pensamento de Habermas, mas também de outros como Foucault e Bourdieu, além de vastos estudos etnográficos de práticas do planejamento. Segundo a autora, a partir do entendimento de que existe uma natureza consensual do discurso e este sendo bem manejado em forma de processos comunicativos é possível chegar em consensos quando indivíduos conseguirem respeitar suas diferenças e conflitos. Tal forma de planejamento leva em conta que indivíduos e grupos enxergam as coisas de formas diferentes, mas que há possibilidade de se chegar em consensos.

Healey (2010) propõe que incluir os grupos sociais em espaços institucionais abertos aumenta o processo democrático de decisão para a disputa de projetos e programas. Para tanto, essa “virada comunicativa” deve romper com a exclusividade do Estado no planejamento, o processo com participação da sociedade civil deve ser uma experimentação e aprendizado coletivo e que, para tanto, todos os atores sejam vistos com mesma relevância.

Mark Purcell (2009) levanta críticas em relação ao planejamento comunicativo defendendo que ideais do planejamento ancorados no

³ O termo Participação como Planejamento foi retirado do artigo de Alexandre Apsan Frediani & Camila Cociña: Frediani, A.A., & Cociña, C. (2019). ‘Participation as planning’: strategies from the South to challenge the limits of planning. *Built Environment*

pensamento de Habermas apresentam uma tendência mais próxima de alimentar a agenda neoliberal do que resistir a ela. O autor defende que, a neoliberalização tem impactos corrosivos nas cidades e na vida urbana e que é necessário criar formas de resistência. Partindo do pressuposto de que o neoliberalismo depende de práticas aceitas como “democráticas” para se sustentar, as ações comunicativas acabam por reforçar as relações de poder já existentes e não as transformar. O autor entende o pensamento neoliberal enquanto hegemônico no sentido dado por Gramsci, em que todos os grupos possuem uma ideologia hegemônica, onde

O sucesso do capital em estabelecer o neoliberalismo como hegemônico, por exemplo, é aquele em uma longa linha de hegemonias que com sucesso (mas temporariamente) estabelecem um interesse particular como universal. (...) Portanto, o avanço do neoliberalismo como um projeto hegemônico que estabelece os interesses do capital como universais tem sido irregular e altamente específico a um contexto. Neoliberalização é hegemônico, mas não invencível. É meramente hegemônico agora. (Purcell, 2009, p. 143/144, tradução da autora).

A partir do exemplo da luta contra um modelo de governança de Parceria Pública-Privada (PPP) de limpeza de um rio em Seattle, o autor defende o modelo agonístico de democracia de Laclau e Mouffe (1985, 2000). A partir do entendimento de que há uma diversidade de pessoas e grupos que visam uma mudança das relações de poder existentes, Laclau e Mouffe propõe a chamada “correntes de equivalência”, onde cada grupo apresenta diferentes relações e conflitos com atores hegemônicos, porém é possível chegar a uma agenda de “equivalência”. No exemplo de Purcell, uma coligação entre ambientalistas, residentes do bairro, povos originários, empresários locais e grupos de justiça ambiental chamada “*Duwamish River Cleanup Coalition (DRCC)*” passaram a reivindicar maior participação nas decisões de limpeza do rio. Entendendo que as empresas privadas (hegemônicas) que compõe a PPP apresentam uma visão do uso do rio para servir à economia, o DRCC (contra-hegemônico) se organiza de forma agonística, ou seja, vê a PPP como um adversário no qual é preciso lutar e não como um parceiro onde há alguma possibilidade de construir uma solução a partir da ação comunicativa. Em suma, Purcell indica como o modelo agonístico de Laclau e Mouffe é mais eficiente na luta contra o avanço do neoliberalismo utilizando uma via de reivindicação de poder a partir da mobilização política.

Rainer Randolph dedicou reflexões nas limitações do Planejamento Comunicativo a partir de sua análise no contexto brasileiro (ver RANDOLPH, 1995, 1999, 2007). Partindo da introdução de autores do “planejamento participativo” (HEALEY, IINNES/BOOHER) baseado nas abordagens do planejamento comunicativo, Randolph (2007) busca compreender os limites da participação (ou não) do Plano Diretor Participativo no contexto brasileiro a fim de questionar “as racionalidades que estão envolvidas com os diferentes processos de planejamento e formas de participação para poder avaliar as potencialidades e limitações da participação nesses processos.” (RANDOLPH, 2007, p. 3). O autor defende que tal instrumento não rompe com a lógica instrumentalista, criando apenas uma “ilusão de participação”, onde outras formas de pressão como imprensa, manifestações de rua e contato direto com vereadores tendem a trazer maiores contribuições. Assim, argumenta que longe

de trazer transformações reais, tal modelo apenas perpetua o *status quo*. A proposta então é pensar em formas de *subversão* que levem um projeto contra-hegemônico dentro do planejamento adiante.

Uma perspectiva de Planejamento Subversivo para Randolph (2008) deve, em primeiro lugar, assumir que a “guinada comunicativa” não foi capaz de superar o planejamento formal. Buscando respostas no pensando de Boaventura de Souza Santos, o autor defende uma mudança epistemológica do planejamento, tendo comunicação, espaço e tempo como elementos constituintes para a transformação. Randolph defende uma mudança no ensino do campo do planejamento, onde o planejador assumiria funções mais complexas, procurando ser um papel de “mediação” ao que considera as principais contradições do mundo contemporâneo que servem de ameaça à convivência social: instrumental versus comunicativo, abstrato versus concreto, indolente versus cosmopolita (idem, p. 7).

Frediani e Cociña (2019) apresentam uma abordagem onde diferenciam “a participação no planejamento” e a “participação como planejamento”. Segundo os autores, diversas abordagens dentro dos estudos do planejamento, como o planejamento insurgente, a coprodução, a aprendizagem socioespacial, as práticas agonísticas e a participação como política, vêm trazendo estratégias e pensamentos “a partir do sul” que confrontam a visão tradicional do planejamento que são encontradas além das práticas dominantes, que visam responder às lógicas de neoliberalização e financeirização do planejamento e se orientam em ações de defesa contra as formas abusivas de planejamento que violam os direitos humanos.

Reconhecendo a importância dos movimentos de participação nas decisões do planejamento Frediani e Cociña (2019) apontam para estudos acerca da incapacidade do planejamento colaborativo ou comunicativo (conhecidos também como a coprodução iniciada pelo Estado) em “renegociar os desequilíbrios de poder nos processos de planejamento e trazer respostas aos desafios urbanos em contextos extremamente desiguais” (idem, p. 2, tradução da autora). Propõem então que a participação *como planejamento* pode ampliar o espectro de práticas de construção das cidades que vão além das fronteiras profissionais e disciplinares. O enfoque nos processos de planejamento que estão ocultas, nas margens e mal representadas ajudam a transpassar velhas dicotomias do “formal e informal”. A participação como planejamento seria então uma “nova forma de prática do planejamento” (idem, p. 7, tradução da autora).

A partir das reflexões de Frediani e Cociña (2019), será possível passar por algumas discussões dentro do planejamento, consideradas pelos autores como “participação como planejamento”.

Watson (2014) critica as visões normativas do planejamento a partir do entendimento das diferenças do contexto do “norte global” baseada em economias maduras e caracterizada pela democracia liberal (de onde muito se dita as teorias e práticas do planejamento) com a realidade do “sul global”, que se caracteriza por uma rápida urbanização, contextos de pobreza, cenários políticos instáveis e instituições públicas frágeis (WATSON, 2014). Defendendo a urgência de se pensar o planejamento com “perspectivas do sul”, principalmente no que tange os formatos de relação Estado-sociedade, a autora

defende a *co-produção* como um dos caminhos de interesse para tal planejamento, trazendo as semelhanças e diferenças com ideias de planejamento comunicativo e colaborativo.

Para Watson, o termo *co-produção* surge do trabalho de Elinor Ostrom, onde este seria um modelo que de um lado faz uso dos conhecimentos locais das comunidades e seus moradores e de outro faz uso de recursos e conhecimento técnico do Estado, resultado em um processo equilibrado baseado na relação direta entre comunidade e Estado. Ostrom tende a subestimar conflitos de poder em sua teorização. Confrontando com outras teorias sobre o tema, Watson assume que a *co-produção*, em geral, mantém o pêndulo da relação de poder mais focada no Estado.

Avançando para outros autores que debruçaram sua atenção ao tema da *co-produção*, Watson acrescenta uma visão baseada no engajamento de movimentos sociais, uma vez que estes buscam mudanças na forma em que as instituições governam.

A partir dessa discussão, Watson (2014) então conclui que o planejamento precisa fugir de ideias de “melhores práticas” e fugir de ideias homogêneas de planejamento. Em uma perspectiva de “visões do Sul”, existe uma contribuição a partir da ideia de se olhar as especificidades e contexto local e práticas de *co-produção* (particularmente as formas mais radicais de planejamento de baixo para cima) podem ser capazes de contribuir para enriquecer as visões hegemônicas do norte global.

Beard (2012), ao contrário de Watson (2014) defende que o planejamento do último século foi realizado por profissionais e agentes de dentro do Estado, ignorando a influência do cidadão na formatação do ambiente urbano. Focando também no Sul Global, a autora afirma que indivíduos vivem fora do considerado “planejamento formal” e dos espaços regulados, sendo grupos ignorados pelo planejamento estatal e pelo mercado, uma vez que qualquer intervenção fora da considerada “cidade formal” não traz ganhos financeiros nem de engajamento político de interesses desses setores. Mesmo assim, a população acaba por fazer por si mesma seja por necessidade, preocupação ou impulsos criativos, conforma James Holston discutiu largamente em sua obra acerca da “cidadania insurgente” brasileira. Essa seria a diferença fundamental em relação a Watson: a sua visão em relação a participação do Estado nas leituras de planejamento de que podem desafiar a visão normativa.

Beard (2012) busca então compreender atuações do tipo de “planejamento cidadão”, ou seja, aquele que busca desafiar o *status quo*. A partir da ideia de três modalidades (“*Community-Based Planning and Self-Help Movements*”, “*Covert Planning*”, e “*Radical and Insurgent Planning*”) a autora traz uma reflexão da necessidade em se entender o planejamento além daquele feito por planejadores profissionais que trabalham em nome do Estado e dos interesses privados. O “planejamento cidadão” se coloca enquanto aquele que preenche os vazios deixados pelo Estado e pelo mercado. Mesmo assim, atenta para a necessidade de se atentar a como e quando se deve transcender o nível local e se preocupar com incessantes capturas realizadas pela elite de processos democráticos.

Segundo Tanaka (2017) o planejamento radical encontra reconhecimento dentro da compreensão de Friedmann (1987) e seria uma concepção teórica mais ampla que abarca outras possibilidades de planejamento que tenha em seu bojo a prática de transformação social:

A proposta geral de Friedmann (1987) vê o planejamento radical como a mediação (entre teoria e prática) para a transformação social. Como um tipo particular de *community planning*, ou *planejamento local*, seria uma prática política contestatória, na qual o planejador atua junto a um grupo organizado que propõe práticas emancipatórias em direção a um futuro alternativo. Tal planejamento implica uma ruptura epistemológica, uma vez que o conhecimento técnico deixa de ser o guia para ação social, sendo o centro da prática deslocado do planejador para a mobilização social, na qual e a partir da qual a prática contestatória, a visão empírica e múltiplas linguagens se aliam ao conhecimento técnico. (Tanaka, 2017, p. 228)

A partir da noção de cidadania insurgente de Holston (1996), Miraftab (2009) defende que insurgente é diferente de radical, uma vez que luta contra processos de despolitização de lutas comunitárias e confronta a ampliação do controle da sociedade pelo Estado. Segundo a autora, o planejamento precisa ser decolonizado a fim de romper com a ideia de que as cidades do Sul Global “falharam” ou de abordagens que as tratam a partir da ideia “do que elas não são”.

Miraftab (2009) apresenta a ideia de ação de grupos sociais a partir de “espaços convidados” e “espaços inventados”, onde o primeiro estaria associado a uma relação com o governo e o segundo com ações coletivas que confrontam diretamente as autoridades desafiando o *status quo*. As práticas de cidadania insurgente estariam movendo-se de forma fluída por ambos espaços, passando por formas formais e informais da política de forma a combinar lutas por redistribuição e reconhecimento (ancoradas no pensamento de Nancy Frasier).

A autora defende que “legitimação é central para as relações hegemônicas de poder” (MIRAFTAB, 2009, p. 17) e que os discursos do neoliberalismo buscam sua legitimação a partir de práticas de governança de inclusão pela participação, mas que evitam qualquer redistribuição equitativa. Afirma então, que a forma de romper com as estruturas da lógica neoliberal seria a partir de práticas insurgentes de promoção de transformação social, uma vez que apresenta uma potente oposição a partir de práticas transformativas que a população marginalizada é capaz de inventar fora da ideia capitalista de “inclusão”.

Miraftab (*apud* BEARD, 2012) aponta três diferenças da perspectiva insurgente para a radical, a fim de demonstrar como formatos insurgentes se preocupam com a história, particularmente do colonialismo e dominação do sul global e com os direitos dos cidadãos, buscando assim uma prática contra-hegemônica. São elas: (1) o Planejamento Insurgente transgride distinções entre público e privado, assim como o formal e o informal; (2) desestabiliza as relações normalizadas de dominância e insiste no direito cidadão de se rebelar a partir da determinação de seus próprios termos de engajamento; (3) o Planejamento Insurgente é e deve ser imaginativo, suprimindo a visão neoliberal de “não há mais outra alternativa”.

A EXPERIÊNCIA DE INSURGÊNCIA NA ZONA SUL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

“Quem constrói a cidade é o povo pobre...ao mesmo tempo, essa população não tem nenhum direito”. (Moradora 01 do Grajaú e liderança do CEPROCIG⁴)

A zona sul de São Paulo abriga hoje 15 distritos e aproximadamente 23% da população do município, ou seja, mais de 2,5 milhões de habitantes, a maioria delas próximas as margens das represas Billings e Guarapiranga, reservatórios responsáveis por abastecer mais de um terço da metrópole. Dentro desta área de proteção de mananciais, há cerca de 317 favelas e 367 loteamentos, que juntos somam mais de 171 mil domicílios⁵. Nos distritos do extremo sul concentram majoritariamente uma população de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social. Pessoas que acabaram ocupando as áreas de preservação ambiental por falta de planejamento e políticas habitacionais efetivas. Os processos de ocupação sobre essas áreas colocam em discussão em como é possível identificar o descompasso entre a realidade e as políticas públicas nas suas mais variadas escalas. E ao analisar a política governamental para a urbanização de favelas, tem-se a triste realidade da redução do orçamento público para a área social como um todo.

Para esta reflexão, será utilizado o estudo de caso da atuação do Centro de Promoção e Resgate à Cidadania do Grajaú Paulo VI – CEPROCIG no território da zona sul, utilizando as conversas feitas com duas lideranças e moradoras do bairro do Grajaú e discutindo como se dão as dinâmicas sócio-territoriais e os conflitos nas zonas afastadas do centro de São Paulo, onde a questão da falta de moradia e sua relação com o meio ambiente é muito presente. A discussão recupera principalmente a abordagem teórica do campo epistemológico do planejamento relacionado à insurgência e ao planejamento radical (MIRAFTAB, 2009), ao planejamento conflitual (VAINER et al., 2013) e ao conceito de cidadania insurgente (HOLSTON, 2013), todos estes articulados com a problemática da Justiça Social (Harvey, 2012) nestes territórios, mas também o conceito de território e multiterritorialidade (HAESBAERT, 2010) como conceito “ (...) múltiplo, diverso e complexo, diferente do território produzido por uma lógica capitalista de reprodução hegemônica, através da figura do Estado Territorial Moderno”.

As práticas educativas populares e contra-hegemônicas entendidas também como insurgência são desenvolvidas por uma série de movimentos sociais, centros, instituições, universidades populares, que buscam desconstruir algumas das relações normatizadas de dominação social. Estes sujeitos sociais, que se organizam principalmente de maneira coletiva, colaboram para o desestabelecimento de ordens sociais contra processos espoliativos, de exclusão e segregação socioespacial, cultural, entre outras

⁴ Centro de Promoção e Resgate à Cidadania do Grajaú Paulo VI que trabalho com crianças e jovens na construção de uma educação criativa

⁵ IBGE: Censos Demográficos 2010. Elaboração: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano/SMDU - Departamento de Estatística e Produção de informação/Dipro.

formas de exclusão. Durante conversa feita com as lideranças foi possível perceber que o território que descreviam estava incorporado de elementos físicos e construídos, lugar de conquista social enquanto conquista pelo espaço, imbuídos de questões políticas e de pertencimento local, mas também por elementos simbólicos e sociais.

Em entrevista com a liderança 1 realizada também para o Projeto Jovens Ocupações⁶ no dia 27/08/2020, a moradora da zona sul e liderança da CEPROCIG relata sua chegada ao território onde vive que, segundo ela “nós somos uma parte do Grajaú. No Grajaú aqui são vários bairros, várias comunidades que pertencem ao território do Grajaú. Nós estamos bem no início do distrito do Grajaú, a gente fica bem no início, aí pra trás vem os bairros, vários bairros”, se deu a partir da realização de um sonho de sair do aluguel e adquirir a casa própria. Tal sonho foi possível nos anos 1990, quando o bairro ainda estava tomando forma, a partir da sua participação de um programa de habitação, fruto da luta dos movimentos de moradia pelo então Crédito Solidário que disponibilizava financiamento pela Caixa Econômica Federal para acesso a escritura definitiva.

A moradora no 2 relata que sua história com o território começou em 1975, quando no local havia apenas uma avenida, um empório, uma padaria e somente uma linha de ônibus que conectava o bairro ao restante da cidade. A mesma relata que “...aqui começou com uma luta com um padre, ele chamava Padre Luiz, chama, que ele ainda é vivo, Padre Luiz. E elas eram maioria que a gente muito, muito, muito ,muito pobre a gente praticamente comprava arroz à granel”.

A partir do seu relato foi possível compreender como sua chegada ao bairro foi marcado pela precariedade de serviços públicos e como os próprios moradores, a partir de diversas articulações e luta conquistaram pouco a pouco formas mais dignas de moradia. Segundo elas “muito se melhorou hoje, a gente não pode ser egoísta nesse sentido. Muita coisa melhorou. Hoje você tem uma torneira dentro de casa. A gente lavava louça nos quintais, a água escorria no chão de barro, né. Hoje em dia não. Assim, eu vejo que graças a Deus hoje a gente vive muito bem. Porém, eu sei que a gente precisa de muito mais, né. E não é a toa que a gente luta por esse direito, né” (declaração da moradora 1).

A região que sofre com a ausência de diversos serviços básicos, tais como água, esgoto, e a infraestrutura local, principalmente por ser área de manancial – de preservação – o que se torna desafiador para a conquista das

⁶ O Projeto intitulado “Jovens Ocupações de Terra nas zonas de Proteção Ambiental de São Paulo: co-projetando estratégias urbanas e intervenções táticas”, dá continuidade a uma pesquisa anterior que investigou o processo de formação de ocupação recente para fins de moradia na região sul de São Paulo, área de proteção e recuperação de mananciais protegida ambientalmente por lei. Os objetivos da pesquisa são caracterizar do ponto de vista da organização comunitária, da organização espacial e da trajetória dos moradores os processos que engendram a reprodução da periferia. Para o desenvolvimento do projeto foram realizadas 20 entrevistas entre lideranças, moradores e técnicos. O projeto que foi realizado entre março de 2020 e março de 2021, tendo como marco final o 2º Encontro de Ocupações e Favelas da Zona Sul, realizado de forma totalmente virtual, em detrimento da pandemia do Corona vírus - Covid-19, articulando mais de 60 comunidades da zona sul de São Paulo, além de comunidades de outras regiões do município e também ocupações de outros municípios.

melhorias, seguindo a legislação ambiental. No entanto, a história da localidade era outra nas décadas passadas, mas com o crescimento da urbanização muitos desafios surgiram na localidade, levando assim ao fortalecimento das lutas dos movimentos sociais, que tinha nos moradores o perfil participativo para alcançarem as melhorias de infraestrutura local, tais como os equipamentos de saúde (UBS), a realização de mutirões para construção de suas moradias e tantas outras batalhas que até hoje as lideranças reivindicam, a fim de que outras famílias conquistem suas moradias assim como elas conquistaram.

Diante desta conjuntura foi fundado em 2002, o CEPROCIG - Centro de Promoção e Resgate a Cidadania do Grajaú Paulo VI, que trabalha para o desenvolvimento saudável da criança e adolescente, fornecendo um espaço de escuta e aprendizado, com atividades de lazer, cultura, esporte e artesanato em esquema de contra turno escolar. Funciona como um centro de referência para a comunidade e também para outras do entorno. São desenvolvidas oficinas e encontros formativos com as famílias e a ação é integrada ao processo de mobilização para garantia do direito à moradia e as boas condições de vida e saúde (Informativo institucional, 2014).

A partir de 2010, o centro social levantou também a bandeira pela moradia digna, filiado à Central de Movimentos Populares, habilitou-se no Ministério das Cidades e hoje cadastra as famílias nos Programas de Governo e luta pela organização dos(as) trabalhadores(as) sem teto na cidade de São Paulo.

O CEPROCIG tem como objetivo trabalhar com as crianças e os jovens a construção de uma educação inclusiva, por meio de suas atividades que visam o fortalecimento do exercício da cidadania, mesmo sendo ainda considerado um “trabalho de formiguinha” o que vem sendo realizado por esta instituição. Atualmente atende crianças e jovens de 7 a 14 anos e já teve como parceiro a UNICEF – Programa Aldeias Infantis, a Rede Sudeste de Comunidade Saudável e o apoio de vereadores/as que propiciam recursos para as instalações do espaço, seu funcionamento e realização das atividades com este público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o objetivo deste trabalho, a realidade encontrada na situação de informalidade e insurgência estudada é permeada por conflitos e lutas urbanas, mas que apresentam resultados que foram concretizados por meio de estratégias alternativas e emancipatórias dos atores sociais daquelas comunidades, grupos sociais marginalizados, a fim de reivindicarem por políticas públicas para o território vivido.

Com base nos relatos empíricos de lideranças do CEPROCIG e nos referenciais teóricos pode-se considerar que estes sujeitos sociais periféricos contribuem para a desconstrução do projeto hegemônico decorrente da ausência do poder público, pois nota-se que o CEPROCIG tem desenvolvido um trabalho de insurgência como apresentado pelos autores referenciados. Ressalta-se também, que, ao analisar o cotidiano dos moradores das ocupações em um mesmo território por meio de alguns relatos, é possível

perceber processos de espoliação urbana presentes e convergentes como aqueles descritos por Lucio Kowarick nos anos 1970 e 1980⁷, apesar do contexto econômico e da urbanização industrial ter se alterado.

No entanto, existe uma persistência na continuidade do problema, o que nos faz pensar que políticas públicas mais efetivas implementadas juntamente com o saber dos atores do território, os movimentos de moradia, as cooperativas, as associações de bairro e de moradores, poderiam colaborar para trazer à tona a discussão mais aprofundada do problema e uma revisão das abordagens presentes nas políticas públicas.

Por fim, a reflexão crítica sobre os resultados alcançados explicita uma ausência de políticas públicas mais efetivas, com programas de governo realmente participativos, inclusivos e que atendam todas as classes sociais. Demonstra que as experiências apresentadas, baseadas em processos coletivos, populares de resistência, podem contribuir na luta pelo direito à cidade, à moradia, o direito à vida urbana, o direito à centralidade, localização e ao espaço. Como possíveis desdobramentos e inquietações, poderíamos aprofundar e buscar entender em como estes processos de articulação em rede, de criação coletiva, multidisciplinar, com diversos atores e agentes sociais, podem romper com a lógica e a burocracia formatada pelo mercado e pelo estado.

É importante que todas as formas de se viver a cidade além da lógica do capital sejam levantadas e discutidas. O CEPROCIG é um entre muitos movimentos sociais, coletivos e grupos que a combatem a partir da ideia de cultura de construção coletiva e de luta por condições mais justas do viver a cidade. Ações como do Centro de Promoção e Resgate a Cidadania do Grajaú Paulo VI acaba criando laços de afeto, pertencimento e engajamento, sempre numa visão coletiva do espaço para que este se transforme. Suas práticas e formas de viver e fazer política dentro do território são capazes de trazer reflexões de rompimento do planejamento convencional. Tais práticas podem parecer pequenas em relação à escala de construção da cidade, mas são gigantes nos termos da escala do pensamento, pois permitem pensar outras formas poderosas de transformar o território.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Maria Celina Soares D. *Capital social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003. BARBOSA, Benedito Roberto. **Protagonismo dos movimentos de moradia no centro de São Paulo: trajetória, lutas e influências nas políticas habitacionais**. Tese Mestrado UFABC-São Bernardo do Campo, 2014.

⁷ A espoliação urbana, publicado em 1979 por Lúcio Kowarick, é uma das principais contribuições para a sociologia urbana no país. O autor propõe chamar de espoliação urbana as faltas que incidem sobre os trabalhadores, decorrentes principalmente das condições de trabalho e como estas afetam os sujeitos urbanos.

BEARD, V. **Citizen Planners: from self-help to political transformation.** In: WEBER R., CRANE, R. *The Oxford Handbook of Urban Planning*, pp. 706 – 721.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

CRAPS, Marc. **Social learning in river basin management:** Harmoni COP WP2 reference document. Leuven, Belgium: K. U. Centre for Organizational and Personal Psychology, 2003. FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. O capital social e a análise institucional e de políticas públicas. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 375-398, maio/jun. 2002.

FERRARA, L. N. **Urbanização da natureza: da autoprovisão de infra-estruturas aos projetos de recuperação ambiental nos mananciais do sul da metrópole paulistana.** 2013, 384 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

FREDIANI, Alexandre, COCIÑA, Camila. **Participación como planificación: Estrategias desde el sur para desafiar los limites de la planificación.** In: *Build Environment*, 45, 2019.

HEALEY, P. **Planning through debate: the communicative turn in planning theory.** *Town Planning Review*, 63(2), p. 143- 162, 1992.

HEALEY, P. **Collaborative Planning in Perspective.** *Planning Theory*, Vol 2, p. 101–123, 2003.

JACOBI, Pedro Roberto. **Políticas sociais e ampliação da cidadania.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

KOWARICK, Lucio. **As lutas sociais e a cidade.** Editora Paz e Terra. 2a Edição, São Paulo, 1994.

LAW-YONE, H. (2007) **Another Planning Theory? Rewriting the meta-narrative.** *Planning Theory*, vol 6 (3), 315-26.

MARICATO, Erminia. **Metrópole, legislação e desigualdade.** *Estud. av.[online]*. 2003, vol.17, n.48, pp.151-166. ISSN 0103-4014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000200013>. Acesso em: 22 ago.

2019.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MIRAFTAB, F. **Insurgência, Planejamento e a Perspectiva de um Urbanismo Humano**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos Regionais, vol. 18 n. 3, pp. 363 – 377, 2016.

MIRAFTAB, F. **Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South**. In: Planning Theory 8(1):32-50, 2009.

PURCELL, M. (2009). **Resisting Neoliberalization: Communicative Planning or Counter Hegemonic Movements?** In: Planning Theory. Vol 8(2), pp. 140 -165.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RANDOLPH, R. **O Planejamento Comunicativo é possível? Indagações e reflexões sobre as novas formas de articulação entre Espaço, Estado e Sociedade no Brasil**. In: XXIV Encontro Nacional da ANPOCS, 1995.

RANDOLPH, R. **O Planejamento Comunicativo entre as Perspectivas Comunitarista e Liberal: há uma “terceira via” de integração social?** In: Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XIII, Nº 1, 1999, p. 83-108

RANDOLPH, R. (2007). **Do planejamento colaborativo ao planejamento subversivo: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil**. Scripta Nova. Revista electrónica de geografia e ciências sociais. Barcelona: Universidade de Barcelona, 1 de agosto de 2007, v. XI, n. 245 (17).

RANDOLPH, R. **A nova perspectiva do planejamento subversivo e suas (possíveis) implicações para a formação do planejador urbano e regional – o caso brasileiro**. In: X Coloquio Internacional de Geocrítica. DIEZ AÑOS DE CAMBIOS EN EL MUNDO, EN LA GEOGRAFÍA Y EN LAS CIENCIAS SOCIALES, 1999-2008. Barcelona, Universidad de Barcelona, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a**

democracia: caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Milton. **Território e Dinheiro.** In: Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFF. Território, Territórios. Niterói: PPGeo-UFF/AGB, 2002. p.17–38.

SANTOS, Milton. **O espaço do Cidadão.** São Paulo: Nobel, 1998.

TANAKA, Gisele M.M. **Planejar para lutar e lutar para planejar – Possibilidades e limites do Planejamento alternativo.** Tese Doutorado UFRJ-IPUR, Rio de Janeiro, 2017

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente.** Companhia das Letras. 2013

TOURAINÉ, Alan. **O que é a democracia?** Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

VILLAÇA, F. **Espaço Intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel, 1998

WATSON, V. **A utilidade das teorias normativas de planejamento no contexto da África subsaariana.** In: Cadernos IPPUR. Publicação semestral do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Ano XIX, Nos 1 e 2 Jan-Dez 2005. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005

WATSON, V. **Co-production and collaboration in planning – The difference.** In: Planning Theory & Practice, vol. 15, no. 1, pp. 62 – 76, 2014.