



Cartografias

DA PRODUÇÃO, TRANSITORIEDADE E DESPOSSessão

dos territórios populares

Observatório de Remoções
Relatório bianual 2019-2020



Cartografias

DA PRODUÇÃO, TRANSITORIEDADE E DESPOSSessão

dos territórios populares

Observatório de Remoções
Relatório bianual 2019-2020

Este trabalho foi realizado graças ao apoio financeiro da Fundação Ford e das bolsas: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

ORGANIZAÇÃO DA PUBLICAÇÃO Fernanda Accioly Moreira, Raquel Rolnik e Paula Freire Santoro

MAPEAMENTOS Aluizio Marino (coord.), Pedro Henrique Rezende Mendonça, Ulisses Alves de Castro, Isabella Berloff Alho, Julia do Nascimento de Sá, Luciana Alencar Ximenes, Maurício Lage, Breno Holanda

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO Rita M.da Costa Aguiar e Eliana Kestenbaum

REVISÃO DE TEXTO Mariana Pires, Fernanda Lobo

APOIO ADMINISTRATIVO Bianca Fires

PESQUISA



APOIO



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares [livro eletrônico] : observatório de remoções : relatório bianual 2019-2020 / [organização Fernanda Accioly Moreira, Raquel Rolnik, Paula Freire Santoro]. -- São Paulo : Raquel Rolnik, 2020.

PDF

ISBN 978-65-00-07667-7

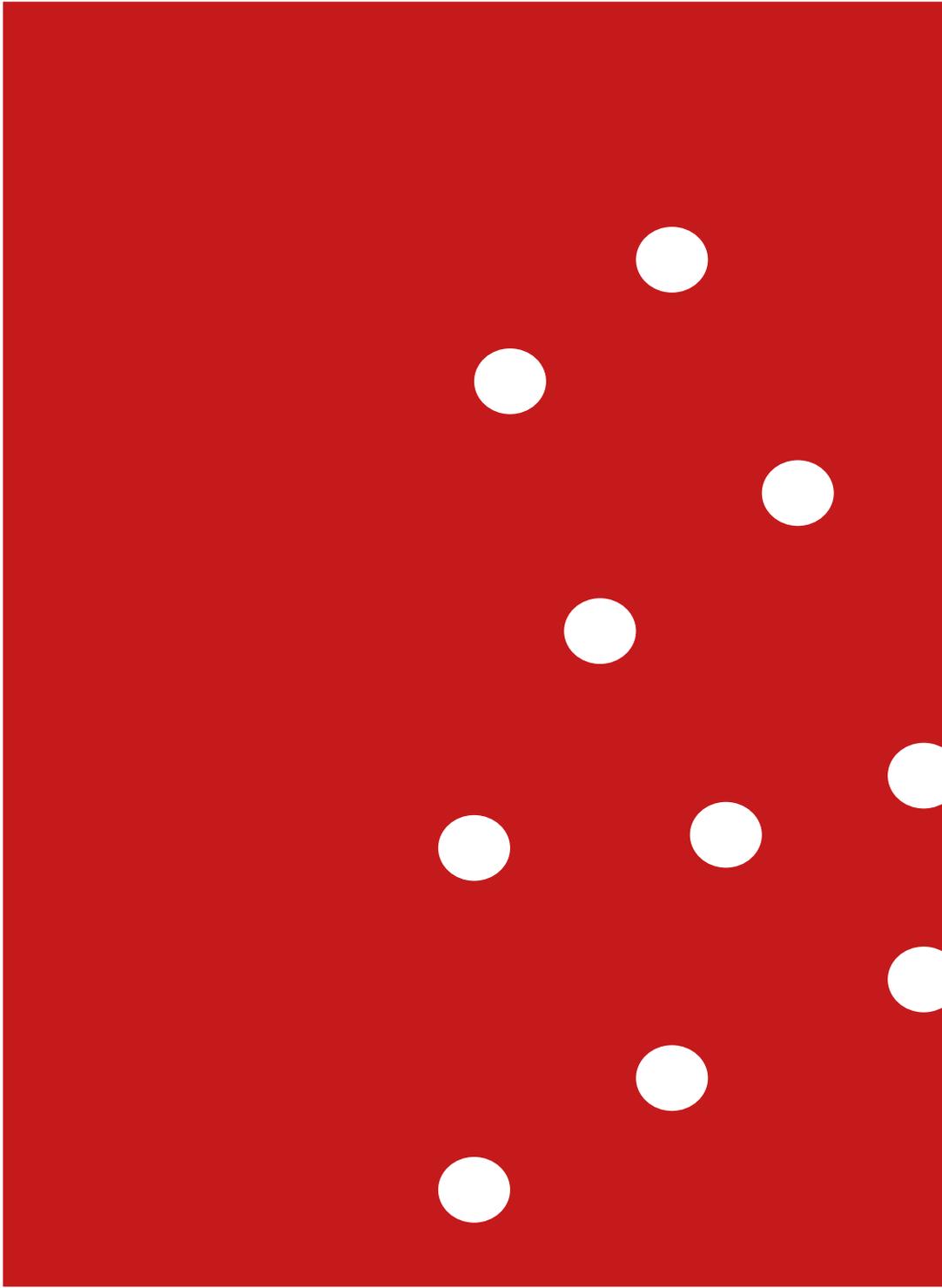
1. Cartografia 2. Geografia histórica - Mapas 3. Planejamento urbano 4. Políticas públicas
I. Moreira, Fernanda Accioly. II. Rolnik, Raquel. III. Santoro, Paula Freire.

20-42205 CDD-526

Índices para catálogo sistemático:

1. Mapas, gráficos e redes : Cartografia geográfica
526

Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427



Observatório de Remoções | Equipes

LabCidade FAUUSP

Laboratório Espaço Público e
Direito à Cidade
Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo da Universidade de
São Paulo | São Paulo - SP

| coordenadoras

Raquel Rolnik
Paula Freire Santoro

| pesquisadores

Aluizio Marino
Débora Ungaretti
Fernanda Accioly Moreira
Gisele Brito
Isadora de Andrade Guerreiro
Isadora Marchi de Almeida
Larissa Gdynia Lacerda
Leonardo Foletto
Marina Kohler Harkot
Martim Ferraz
Pedro Henrique Rezende
Mendonça
Renato Abramowicz Santos
Thamires Araujo Ribamar
Ulisses Alves de Castro

LabJuta/UFABC

Laboratório Justiça Territorial
Universidade Federal do ABC
Santo André - SP

| coordenador

Francisco Comaru

| pesquisadoras

Isabella Berloff Alho
Talita Anzei Gonsales

Projeto Conflitos Fundiários Urbanos UNIFESP

Instituto das Cidades
Universidade Federal de São
Paulo | São Paulo - SP

| coordenadores

Anderson Kazuo Nakano
Giovanna Bonilha Milano

| pesquisadora

Júlia do Nascimento de Sá

PRAXIS-EA/UFMG

Grupo de Pesquisa Práticas
Sociais no Espaço Urbano
Escola de Arquitetura da
Universidade Federal de Minas
Gerais | Belo Horizonte - BH

| coordenadores

Denise Morado Nascimento
Daniel Medeiros de Freitas

| pesquisadores

Carolina de Oliveira Almeida
Marcos Vinícius Valério Dias
Marina Lima de São José
Maurício Lage
Renata Salas Soares
Thais Grazielle de Melo Camargos

Labá – Direito, Espaço & Política

Universidade Federal
do Rio de Janeiro
Rio de Janeiro - RJ

| coordenadora

Júlia Ávila Franzoni

| pesquisadores

Bruna Cardoso Ribeiro
Lucas Henrique Justino de Souza
Luciana Alencar Ximenes
Mariana Trotta Dallalana Quintans

LEHAB UFC

Laboratório de Estudos da
Habitação
Universidade Federal do Ceará
Fortaleza - CE

| coordenador

Renato Pequeno

| pesquisadores

Breno Holanda
Kedna Lopes Alexandre
Laryssa Figueiredo
Marcelo Mota Capasso
Valéria Pinheiro
Vinícius Barreto Saraiva

Sumário

1. Apresentação, **7**

CARTOGRAFIAS E METODOLOGIAS

2. Metodologias de pesquisa-ação para promover a justiça habitacional | Ananya Roy, Raquel Rolnik, **17**
3. Observatório de Remoções: múltiplos métodos para mapear o invisível | Aluizio Marino, Pedro Henrique Rezende Mendonça, Isabella Berloff Alho, Júlia do Nascimento de Sá, Ulisses Alves de Castro, **31**
4. Estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais residente na Região Metropolitana de São Paulo | Anderson Kazuo Nakano, **55**
5. Cartografias jurídicas: debatendo o mapeamento jurídico-espacial de conflitos fundiários urbanos no Rio de Janeiro | Júlia Ávila Franzoni, Luciana Alencar Ximenes, Bruna Cardoso Ribeiro, Lucas Henrique Justino de Souza, **83**
6. Mais de uma década de remoções em Fortaleza: uma análise espaço-temporal | Renato Pequeno, **115**

UM OLHAR INTERSECCIONAL

7. Desposseção, violências e a potência transformadora: um olhar interseccional sobre as remoções | Larissa Lacerda, Marina Harkot, Paula Freire Santoro, Isabella Berloff Alho, Gisele Brito, **147**

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

8. PPPs habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende os removidos | Isadora Marchi de Almeida, Débora Ungaretti, Paula Freire Santoro, Ulisses Alves de Castro, **181**
9. Remoções em áreas de risco: repensando práticas de mapeamento com base na justiça territorial e nos saberes da comunidade | Rodolfo Baêso Moura, Talita Anzei Gonsales, Fernando Rocha Nogueira, Francisco de Assis Comaru,| Benedito Roberto Barbosa, Isabella Berloff Alho, **223**
10. Remoções como prática institucionalizada: um olhar sobre os desastres-crimes minerários de Minas Gerais | Denise Morado Nascimento, Daniel Medeiros de Freitas, Marina Lima de São José, Maurício Lage, Renata Salas Soares, Carolina de Oliveira Almeida, Marcos Vinícius Valério Dias, Thais Grazielle de Melo Camargos, **257**

TERRITÓRIOS

11. Ocupações de moradia no centro de São Paulo: trajetórias, formas de apropriação e produção populares do espaço – e sua criminalização | Renato Abramowicz Santos, Isadora de Andrade Guerreiro, **289**
12. Conflito, produção e gestão dos territórios populares: repertórios do extremo norte de São Paulo | Débora Ungaretti, Fernanda Accioly Moreira, Larissa Lacerda, Thamires Ribamar, **327**
13. Propriedade e violência: uma análise das remoções forçadas na Zona Leste de São Paulo (2017-2020) | Giovanna Bonilha Milano, Júlia do Nascimento de Sá, **365**
14. Planejamento Popular como estratégia de resistência e existência frente à ameaça de remoção do Serviluz/Titanzinho em Fortaleza | Valéria Pinheiro, Renato Pequeno, **389**

SOBRE O OBSERVATÓRIO DE REMOÇÕES

O Observatório de Remoções (OR) surgiu em 2012, a partir da iniciativa do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) e do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab), ambos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), e do Laboratório de Justiça Territorial (LabJuta) da Universidade Federal do ABC (UFABC). Em 2014, a proposta do observatório como um projeto de pesquisa-ação foi apresentada à Fundação Ford, com a colaboração da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Com este apoio, iniciou-se uma nova fase, sob a coordenação do LabCidade, envolvendo uma rede nacional de parceiros de universidades públicas. Atualmente, além do próprio LabCidade, compõem essa rede o LabJuta/UFABC, o Projeto Conflitos Fundiários Urbanos do Instituto das Cidades, ligado à Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); o Grupo de Pesquisa Práticas Sociais no Espaço Urbano (PRAXIS-EA), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); o Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB), da Universidade Federal do Ceará (UFC); e o Grupo de Pesquisa Labá – Direito, Espaço & Política, da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ).

O observatório tem como objetivo monitorar, analisar, compreender e incidir sobre os processos coletivos de remoções em curso, em diferentes regiões metropolitanas, de forma a identificar não apenas quem são os atingidos e quais são os impactos sobre suas vidas, mas também compreender, no quadro das atuais conformações sociais, econômicas e políticas, globais e do país, a natureza dos processos, políticas e programas urbanos que levam à remoção. O trabalho desenvolvido em rede permite não só uma abordagem comparativa para as pesquisas e práticas comprometidas com a justiça habitacional, como dá maior potência à atuação política do Observatório de Remoções e seus parceiros, que vêm gradativamente se consolidando como referência – inclusive, fora da academia – para os parceiros institucionais (como Defensoria Pública e Ministério Público) e, em especial, para os meios de comunicação, denunciando e problematizando o enfrentamento de situações de conflitos fundiários e emergências habitacionais no debate público.

Apresentação

Apresentamos aqui a consolidação dos resultados dos trabalhos desenvolvidos pela rede de parceiros de pesquisa do Observatório de Remoções, entre janeiro de 2019 e junho de 2020, no contexto do projeto “Despejos, remoções e resistências nos territórios populares metropolitanos”, financiado pela Fundação Ford. O processo de elaboração desta publicação, iniciado em meio à pandemia de Covid-19, transformou-se em uma oportunidade de maior interação da rede de parceiros, através de trocas e debates semanais, realizados remotamente entre os pesquisadores, sobre os trabalhos desenvolvidos em suas cidades neste período de pesquisa. Os resultados desse processo de discussão e reflexão coletiva foram sintetizados em textos escritos e reescritos a várias mãos.

Esta publicação, que se junta aos relatórios anteriores do Observatório de Remoções,¹ reflete o acúmulo e amadurecimento crítico em termos metodológicos, teóricos e empíricos comuns ao grupo de pesquisadores, fechando, assim, mais um ciclo de pesquisa. Uma tentativa de sistematizar os resultados deste ciclo foi organizada neste conjunto de 13 artigos, reunidos em quatro blocos, que procuram abarcar a complexidade e diversidade de temáticas e abordagens envolvidas nos trabalhos que acontecem no âmbito do Observatório de Remoções.

*

O primeiro bloco, intitulado **Cartografias e metodologias**, mostra caminhos trilhados após quase uma década de atuação do Observatório de Remoções. Neste período, temos buscado – através do mapeamento² das ameaças de remoções e das remoções nas regiões

1 Os relatórios anteriores referentes aos ciclos de pesquisa do Observatório de Remoções estão disponíveis na internet: ROLNIK, Raquel. et al (Org.). Observatório de Remoções 2015-2017: Relatório final de projeto. São Paulo: FAU USP, 2017. Disponível em: <www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2017/12/1707OR_publicacaoofinal_revDigital_menor.pdf>. Acesso em: 10/09/2020. LINS, Regina.; ROLNIK, Raquel. (Orgs.). Observatório de Remoções 2017-2018: relatório Bianual. São Paulo: FAU USP, 2018. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1uFd5kLLGi7HT6wuovNcYqITJO7syNFt6/view>>. Acesso em: 10/09/2020.

2 As informações sobre processos de remoção e ameaças de remoção que alimentam o mapeamento são atualizadas periodicamente e sua divulgação é feita através de mapas interativos disponíveis nas plataformas digitais dos grupos de pesquisa que compõem esta rede. Cf. Laboratório de Estudos da Habitação-UFC: <<http://www.lehab.ufc.br/wordpress/>>; Praxis-UFGM: <<http://praxis.arq.ufmg.br/projetos/>>; e LabCidade-FAUUSP: <<http://labcidade.fau.usp.br/>>.

metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Fortaleza e Rio de Janeiro – publicizar uma problemática social até então pouco explorada e historicamente invisibilizada. Além disso, mais recentemente, o projeto tem refletido sobre os avanços na compreensão do papel da metodologia como processo emancipatório. Por isso, o bloco de artigos tem início com um texto provocativo, intitulado “Metodologias de pesquisa-ação para promover a justiça habitacional”,³ que propõe uma discussão epistemológica sobre uso de metodologias que representem contrapontos às lógicas dominantes que enxergam comunidades racializadas como fronteiras especulativas, sujeitas à despossessão. Os diferentes métodos e narrativas são mobilizados tendo em vista a perspectiva enunciada no texto de que “metodologia é política”.

O texto que segue, intitulado “Observatório de Remoções: múltiplos métodos para mapear o invisível”,⁴ propõe uma reflexão sobre a trajetória do observatório na construção de diferentes estratégias de mapeamento das remoções e das ameaças de remoções, em suas múltiplas escalas, apresentando inclusive seus limites e contradições. O foco é a Região Metropolitana de São Paulo, e o texto faz um passeio sobre o papel das cartografias, com revisões teóricas e empíricas, e os desafios para superar a “geografia da invisibilidade” e tornar visíveis os conflitos, sem expor e fragilizar ainda mais as pessoas atingidas.

A história do observatório, um projeto de tanto tempo, que evoluiu de forma não linear e que ganhou escala a partir de São Paulo – reunindo diversos parceiros em distintas cidades –, envolveu o acionamento de diferentes metodologias que incluem, sobretudo, processos colaborativos associados a diferentes formas de coleta de dados oficiais, constantemente revistas e revisitadas para o desenvolvimento do mapeamento. No observatório, a cartografia extrapolou as atividades finalísticas do projeto e passou a compor mais uma dentre outras estratégias de pesquisa-ação e de intervenção que conformam o processo de mapeamento.

Certamente, uma inovação descrita nesta trajetória recente envolveu a utilização do método de “mineração” dos dados dos bancos de sentenças do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). Este banco já tinha sido analisado no relatório de pesquisa do OR 2015-2017, mas agora foi revisitado com base em uma análise quantitativa que pretendeu trazer à tona a dimensão territorial das disputas

3 Artigo foi escrito por Raquel Rolnik e Ananya Roy.

4 Artigo foi escrito por Aluizio Marino, Pedro Henrique Rezende Mendonça, Isabella Berloff Alho, Júlia do Nascimento de Sá, Ulisses Alves de Castro.

de posse para visualizar a escala e distribuição da ação do Judiciário em processos de despejos, reintegrações de posse e desapropriações. Os mapeamentos têm sido construídos e compartilhados com o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, no intuito de evitar remoções em locais com maior concentração de conflitos fundiários. Além disso, têm proporcionado outras análises territoriais e leituras dos processos urbanos realizadas no âmbito das pesquisas do LabCidade.

Neste mesmo bloco está inserido o texto “Estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais residente na Região Metropolitana de São Paulo”.⁵ O artigo segue a mesma direção de superar a invisibilidade dos processos que descrevemos e analisamos, e para isso utiliza um método quantitativo com base em dados disponíveis nos censos demográficos. Constrói, assim, a estimativa de áreas sujeitas a perdas habitacionais, que denomina como quadro de insegurança habitacional.

As questões que interseccionam precariedade, propriedade, institucionalidade, jurisdição territorial e direitos, nos processos de desposseção, foram abordadas pelo texto “Cartografias jurídicas: debatendo o mapeamento jurídico-espacial de conflitos fundiários urbanos no Rio de Janeiro”,⁶ que se propôs a debater uma agenda de enfrentamento à tendência de “despacialização do direito” para pensar e agir em torno dos processos de desposseção. Nele, “cartografia jurídica” se refere tanto ao processo e ao método de trabalho (que vislumbra a articulação entre produção do direito e produção do espaço), como à ferramenta de investigação contra-hegemônica que concebe instrumentos e produtos da pesquisa como dispositivos de luta epistêmica e política.

O artigo “Mais de uma década de remoções em Fortaleza: agentes, dimensão, localização e tempos”⁷ encerra o bloco **Cartografias e metodologias**, apresentando um balanço interpretativo de uma década de observação e mapeamento das ameaças e remoções registradas em Fortaleza, a partir de leituras territoriais das dinâmicas urbanas. Se há dez anos o setor imobiliário e o Estado representavam os principais agentes de violação de direitos, dada a maneira arbitrária como interferiam nos territórios populares, promovendo remoções, hoje o acirramento das desigualdades socioespaciais e as novas conformações trazidas pelas disputas entre facções criminosas passam a dar o tom

5 Artigo escrito por Anderson Kazuo Nakano.

6 Artigo escrito por Júlia Ávila Franzoni, Luciana Alencar Ximenes, Bruna Cardoso Ribeiro e Lucas Henrique Justino de Souza.

7 Artigo escrito por Renato Pequeno.

dos conflitos urbanos e das perdas habitacionais observadas nas áreas de favelas e conjuntos habitacionais.

*

Na sequência, entremeando os blocos, está um texto que pretende iluminar dimensões do processo de remoção encobertas por análises que não passam por uma reflexão sobre quem vive a experiência de perder a casa. Trata-se do ensaio “Desposseção, violências e a potência transformadora: um olhar interseccional sobre as remoções”,⁸ que, nos termos das próprias autoras, se propõe a debater a remoção à luz de experiências de diferentes mulheres, interpretadas a partir do diálogo entre a empiria e a teoria. Neste texto, revisita-se o debate teórico-político sobre as remoções, tidas como processo de desposseção estrutural, observada a violência – não exclusivamente deflagrada pelo ato de remover, mas como parte de violências cotidianas que incidem sobre corpos (femininos e racializados) e ganham contornos de trauma coletivo –, mas também como potência, na medida em que da precariedade e da luta contra ela criam-se processos coletivos de transformação. Mais do que um artigo acadêmico em seu formato tradicional, este texto propõe um exercício de escrita e reflexão coletiva, teórica e política, na direção de uma outra epistemologia, outra forma de refletir e de se colocar no mundo, sem traduzir ideias para o mundo acadêmico, mas sim reunindo literatura, narrativas das removidas obtidas no trabalho de campo e nas oficinas, fragmentos diversos, colocados em perspectiva para a reflexão.

*

O terceiro bloco, intitulado **Estado e políticas públicas**, parte de um processo de cartografia repensado e reestruturado ao longo de uma década de existência do observatório, que também permitiu a elaboração de narrativas sobre os dinâmicas atuais de constituição e desfazimento de territórios populares nas metrópoles, em meio a processos de reestruturação territorial. O “observando de perto”, como denominamos o método de atuação de proximidade nos territórios, envolveu várias metodologias e estratégias de ação, implicando não apenas em um olhar para as remoções em seu conjunto, mas também em observar, analisar e refletir sobre os enlaces concretos entre as formas de morar presentes nos territórios populares e as dinâmicas, pro-

8. Artigo escrito por Larissa Lacerda, Marina Harkot, Paula Freire Santoro, Isabella Berloff Alho e Gisele Brito.

cessos, políticas, programas e projetos urbanos que se desenvolvem no âmbito de parcerias entre o setor privado e o Estado.

Este bloco ilumina as lógicas presentes nas dinâmicas urbanas, políticas e jurídicas que provocam e justificam as remoções, bem como analisa o papel dos diferentes agentes envolvidos, para que, a partir daí, seja possível incidir com mais clareza sobre tais processos, na direção da promoção do direito à moradia e à justiça territorial.

Remoções resultantes de intervenções urbanas pela ação direta de agentes públicos e privados acontecem sem que os direitos dos afetados sejam plenamente garantidos. Em geral, são processos carregados de arbitrariedades, que ensejam remoções violentas e violação de direitos, entre eles, o direito à moradia, o direito à vida, o direito à segurança da pessoa, o direito a não interferência na privacidade. Este bloco de textos debate os mecanismos estruturais contidos nos processos de desposseção em que o Estado – em parceria com setor privado –, de forma institucionalizada, é agente da remoção.

O texto “PPPs habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende aos removidos”⁹ identifica as ameaças e remoções promovidas pelas parcerias público-privadas (PPPs) habitacionais em curso na cidade de São Paulo e debate os processos de remoções como lógica inerente ao modelo proposto por esta política habitacional. Além disso, mostra as contradições e perversidades do vínculo entre as remoções e a política, já que se trata de remover para fazer habitação, ameaçar para dar segurança: contradições no cerne da política.

O contexto urbano-imobiliário e sociopolítico conforma um complexo campo de análise que precisa ser melhor compreendido à luz dos interesses e conflitos que envolvem comunidades que vivem em risco e convivem com ele. O risco (geológico-geotécnico) tem sido mobilizado pelo Estado para legitimar remoções rápidas e sem questionamento, em contextos de reestruturação intraurbana. O texto “Remoções em áreas de risco: repensando práticas de mapeamento com base na justiça territorial e nos saberes da comunidade”¹⁰ apresenta uma reflexão que é fruto de diálogos interdisciplinares que atravessam a perspectiva técnica da gestão de risco e da justiça territorial, de modo a pautar a questão do risco sob uma ótica que promova segurança habitacional.

Em “Remoções como prática institucionalizada: um olhar sobre os desastres-crimes minerários de Minas Gerais”,¹¹ as remoções são

9 Artigo escrito por Isadora Marchi de Almeida, Débora Ungaretti, Paula Freire Santoro e Ulisses Alves de Castro.

10 Artigo escrito por Rodolfo Baêso Moura, Talita Anzei Gonsales, Fernando Rocha Nogueira, Francisco de Assis Comarú, Benedito Roberto Barbosa e Isabella Berloffo Alho.

11 Artigo escrito por Denise Morado Nascimento, Daniel Medeiros de Freitas, Marina Lima de São José, Maurício Lage, Renata Salas Soares, Carolina de Oliveira Almeida, Marcos Vinícius Valério Dias e Thais Grazielle de Melo Camargos.

analisadas sob a perspectiva dos conflitos provocados pela mineração, no estado de Minas Gerais, como parte das engrenagens da ação entre Estado e capital, na qual o deslocamento do território é inexoravelmente imposto ao indivíduo que ali mora, incorrendo em perdas e inseguranças pouco ou nada visíveis nestes processos.

*

O último bloco, **Territórios**, traz reflexões acerca dos trabalhos desenvolvidos a partir do “observando de perto”. Nossa atuação nos territórios tem evidenciado que mudanças recentes na conjuntura política têm refletido nas dinâmicas urbanas, tanto em relação às formas de organização popular e sua criminalização, quanto em relação às formas de controle e gestão dos espaços e ordenamentos urbanos, sob uma racionalidade cada vez mais privatista e, por vezes, militarizada. Uma trama urbana que tem apresentado como consequência uma crescente e reiterada criminalização de toda e qualquer forma de existência e moradia na cidade que não seja a propriedade privada individual registrada – fato que tem validade tanto para as formas praticadas pela maioria silenciosa da população, quanto para aquelas promovidas por movimentos sociais organizados como estratégia de sobrevivência e acolhimento dos banidos, mas também como ato político.

O texto “Ocupações de moradia no centro de São Paulo: trajetórias, formas de apropriação e produção populares do espaço – e sua criminalização”¹² propõe desarmar o discurso simplista da indiferenciação das ocupações e suas consequências para os moradores e organizações que atuam no centro de São Paulo. Se a criminalização sempre esteve presente na dinâmica das ocupações da área central – na produção e apropriação do território popular e nas estratégias políticas dos movimentos de moradia, –, hoje, considerando as mudanças observadas ao longo da história das ocupações, a criminalização ganha novos contornos e significados dentro do próprio ordenamento social do qual as ocupações são parte.

Em “Conflito, produção e gestão dos territórios populares: repertórios do extremo norte de São Paulo”,¹³ busca-se identificar, no decorrer do tempo, os diferentes processos de produção do espaço urbano local, em que o mercado imobiliário popular é permeado por atos e transações definidos a partir de normas próprias e, por vezes, violentas. Esses processos têm em comum variadas e contínuas for-

12 Artigo escrito por Renato Abramowicz Santos e Isadora de Andrade Guerreiro.

13 Artigo escrito por Débora Ungaretti, Fernanda Accioly Moreira, Larissa Lacerda e Thamires Ribamar.

mas de desposseção, que contribuiram para a conformação de uma situação de transitoriedade permanente e se constituem sob um quadro de insegurança habitacional. O conflito emerge como categoria fundamental para compreender o processo de produção de territórios populares fronteiriços, lançando luz sobre dinâmicas de constantes negociações, ajustes, acertos e desacertos cotidianos.

Em “Propriedade e violência: um perfil das remoções forçadas na Zona Leste de São Paulo (2017-2020)”,¹⁴ disputas e lutas pelo espaço, identificadas como conflitos urbanos, se manifestam na experiência da vida cotidiana dos sujeitos. Um olhar a partir do conjunto das remoções forçadas executadas no território da Zona Leste de São Paulo, e mapeadas pelo Observatório de Remoções, no período de 2017 a 2020, busca problematizar a tendência normativa de desposseção pela propriedade privada e compreender suas estratégias de mobilização.

A interlocução e atuação articulada do Observatório de Remoções com parceiros, dentro e fora das institucionalidades, que atuam pela garantia de direitos dos atingidos e ameaçados de remoção – como a Defensoria Pública e o Ministério Público, entidades de defesa dos direitos humanos, movimentos sociais, entre outros mais – tem permitido não só produzir novas narrativas sobre os territórios objeto de discriminação e ação violenta, mas acompanhar, denunciar processos de remoções e ameaças de remoções, e mobilizar as comunidades ameaçadas, fortalecer as redes de resistência e fomentar processos insurgentes em que moradores ameaçados protagonizam a elaboração de planos urbanísticos populares.

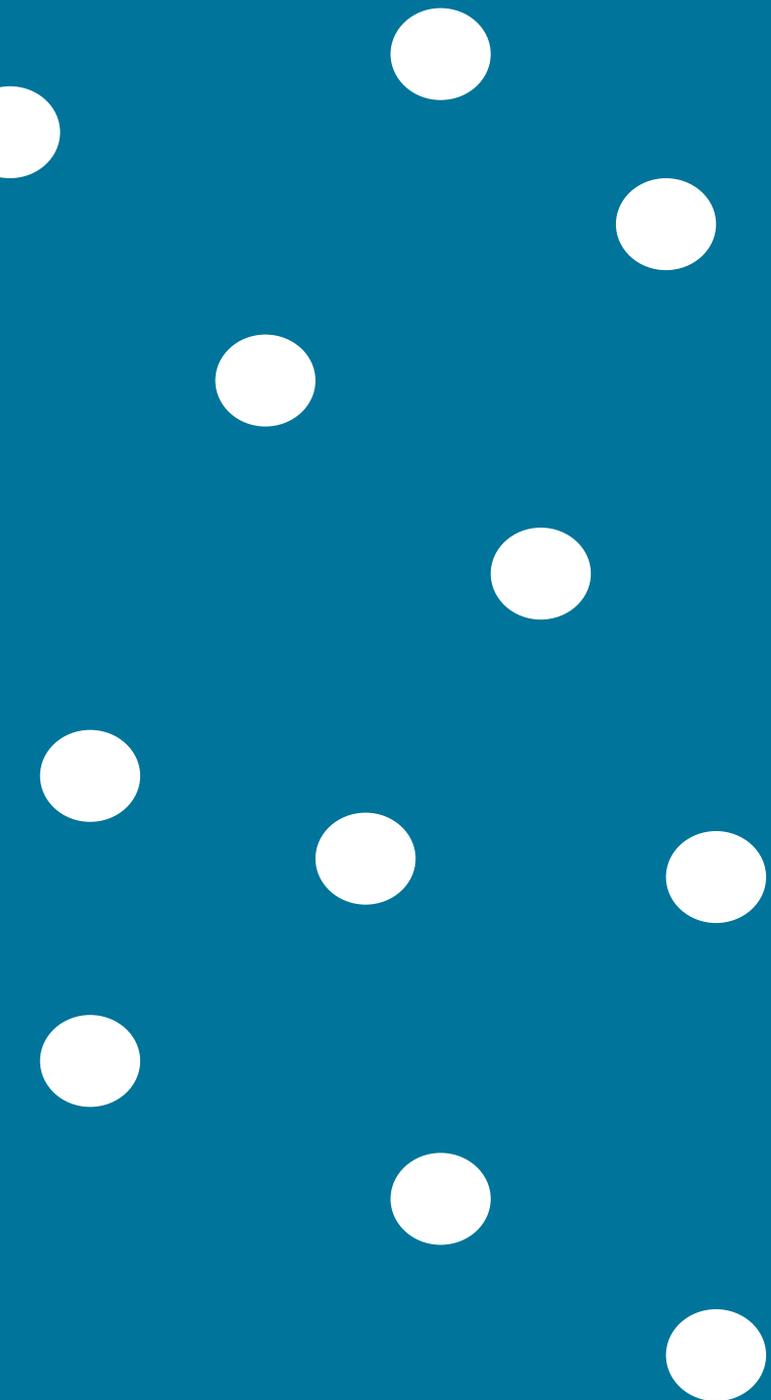
A experiência abordada no texto “Planejamento Popular como estratégia de resistência e existência frente à ameaça de remoção do Serviluz/Titanzinho em Fortaleza”¹⁵ fecha a publicação, mostrando como a articulação de diversos atores e a participação ativa nos processos que ameaçam as comunidades não só contribuem no impedimento da ameaça de remoção, na medida em que fortalecem a resistência protagonizada pelos próprios moradores, como trazem novo repertório crítico para os campos do planejamento e direito urbano.

O trabalho desenvolvido por esta rede de parceiros continua. Muitas das questões levantadas pelo conjunto de artigos reunidos aqui organizam uma vasta e complexa agenda de investigações futura, que será desenvolvida no âmbito do Observatório de Remoções a partir do novo ciclo de pesquisa que se inicia.

14 Artigo escrito por Giovanna Bonilha Milano, Julia do Nascimento de Sá.

15 Artigo escrito por Renato Pequeno, Valéria Pinheiro.

CARTOGRAFIAS E METODOLOGIAS



Metodologias de pesquisa-ação para promover a justiça habitacional¹

Ananya Roy, professora da Universidade da Califórnia em Los Angeles | **Raquel Rolnik**, professora da Universidade de São Paulo²

Há duas décadas, o texto *Methodology of the Oppressed*, obra essencial de Chela Sandoval, defendeu a elaboração de teorias e métodos que libertem. Como diz Angela Davis no prefácio do livro, Sandoval nos oferece “uma série de métodos, não apenas para analisar textos, mas para contribuir e reverberar movimentos sociais e identidades capazes de falar para, contra e por meio do poder” (DAVIS, 2000, p.XII). O projeto de Sandoval e de tantos outros para quem a reflexão é indissociável da *práxis* crítica e transformadora é uma inspiração para nosso esforço de reunir e construir metodologias que ajudem a promover a justiça habitacional. Assim como no caso de *Methodology of the Oppressed*, nosso interesse está na elaboração de metodologias para uma teoria e pesquisa que também sejam emancipatórias. Assim, essas metodologias, como argumenta Sandoval, devem “romper a gramática da supremacia” (SANDOVAL, 2000, p.2). De mapeamentos colaborativos a planos insurgentes, essas metodologias representam contrapontos cuidadosos às estruturas epistemológicas dominantes que fortalecem a produção e a transformação do espaço sob as condições do capitalismo racializado. Especificamente, buscamos contestar as definições de questão habitacional baseadas em soluções tecnocráticas concentradas na oferta de produtos e estigmatização de formas

¹ Este texto é uma tradução adaptada da “Introdução” do *Guia de Recursos* que resultou da Oficina de Verão sobre Metodologias para a Justiça Habitacional (*Summer Institute on Methodologies for Housing Justice*), organizada pelo Instituto sobre Desigualdade e Democracia da Escola Luskin de Relações Públicas da Universidade da Califórnia em Los Angeles (*Institute on Inequality and Democracy at UCLA Luskin*), como parte da Rede de Justiça Habitacional em Cidades Desiguais (*Housing Justice in Unequal Cities Network*), projeto que recebe apoio da Fundação Nacional de Ciências dos Estados Unidos. Realizada em Los Angeles, em agosto de 2019, a Oficina de Verão reuniu participantes de cidades de todo o mundo. Assim como prevê o objetivo e escopo geral da Rede de Justiça Habitacional em Cidades Desiguais, a atividade criou um terreno compartilhado de conhecimento entre intelectuais de movimentos e universidades.

² É bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Brasil, com bolsa produtividade CNPq 1C.

de morar. Em vez disso, reiteramos que a habitação deve ser entendida como uma economia política de mercados segmentados, delimitação de perímetros de exclusão (*redline*) de comunidades racializadas e fronteiras especulativas, e disputa por terra, recursos e poder. Da mesma forma, reiteramos que a justiça habitacional não é uma dádiva oferecida pelos governos às comunidades, mas, sim, uma conquista forjada por meio de insurgência, resistência e conflito. Aprendendo com as lutas do Brasil e do mundo, vemos o conflito urbano como um processo por meio do qual grupos subordinados se transformam em sujeitos coletivos cuja agência transforma as paisagens materiais e políticas (SANDOVAL, 2002, p.2).

Questionar a dominação epistemológica e institucional exige, portanto, uma política transgressora fundada no envolvimento. Sandoval (2000, p.5) articula uma “consciência transgressora” que se molda a partir do envolvimento com as comunidades subordinadas nas quais se busca focar o feminismo. Para nós, o compromisso com a justiça habitacional exige envolvimento com as comunidades mais afetadas pela precariedade habitacional, e não com a “cidadania proprietária” e as configurações políticas que sustentam as poderosas prerrogativas da propriedade (ROY, 2003). As tradições de pensamento que analisam e criticam os sistemas mundiais do capitalismo racializado e suas formações heteropatriarcais nos ensinaram a importância do envolvimento. Dos estudos sobre a negritude à crítica de(s)colonial, dos estudos indígenas ao feminismo pós-colonial, essas tradições servem como base para a produção de um repertório de metodologias que contribuam com as lutas comprometidas com a justiça habitacional. Metodologia é política. As metodologias se baseiam em argumentos sobre o mundo e envolvem relações de poder e conhecimento. O método, por si só – seja por meio de contramapeamentos ou da coleta de diários pessoais –, não garante uma ética de solidariedade e o objetivo de justiça. Para alcançar esse objetivo, é necessário identificar metodologias inovadoras que estão sendo utilizadas por pesquisadores e pesquisadoras, da academia e da militância, e situar esses métodos explicitamente em uma orientação comprometida com a justiça habitacional.

O que uma orientação comprometida com a justiça habitacional implica para métodos de pesquisa e metodologias de ação social? Em primeiro lugar, nosso foco está nos mecanismos estruturais da des-

posseção e do deslocamento forçado em cidades desiguais, na financeirização da terra e da moradia e na criminalização da pobreza. Já há uma sólida produção acadêmica que aponta os deslocamentos forçados pelo mercado na era da neoliberalização. Entretanto, nossa ênfase está na violência organizada pelo Estado contra corpos e comunidades racializadas como um aspecto fundamental dessa dominação. Sem impor uma conceituação norte-americana de raça, buscamos compreender a segregação, expropriação, subordinação, criminalização e o desaparecimento. Processos que não são explicados de maneira adequada apenas pelo cânone da economia política urbana.

Nossa própria pesquisa se preocupa com essas formas de violência nas condições do capitalismo racializado. O trabalho de Ananya Roy (2017) chama atenção para o banimento racial, uma forma de morte social determinada pela violência jurídica. A análise de Raquel Rolnik (2019) sobre os circuitos globais de financeirização aponta para as formas de extrativismo que capturam territórios habitados, gerando uma condição nova e permanente de ocupação colonial, impondo um estado de transitoriedade permanente para corpos específicos e, muitas vezes, racializados.

Em segundo lugar, temos convicção de que, para identificar os mecanismos estruturais de desposseção e deslocamento forçado, é necessário adotar uma abordagem comparativa e transnacional para a pesquisa e a prática comprometidas com a justiça habitacional, ou o que McFarlane (2011) chamou de “uma geografia crítica do aprendizado urbano”. Muitas das metodologias – observatórios de remoções, etnografia militante, pesquisa-ação participante – emergem de pontos de convergência globais fundamentais de luta e produção de conhecimento em torno do tema: Atenas, Barcelona, Bogotá, Istambul, Nova York, São Paulo, Rio de Janeiro, Buenos Aires, entre muitas outras. Esse pensamento global – que conceituamos como pensamento do Sul ou da periferia, que incorpora cidades como Atenas e Barcelona nessa geografia, em função de sua posição subordinada dentro do projeto hegemônico europeu de governança da austeridade – é essencial para a construção de um repertório expandido de metodologias de pesquisa para a justiça habitacional.

Mas esse pensamento também ressoa um reposicionamento das cidades euro-americanas dominantes, como Los Angeles, na longa história do colonialismo e do imperialismo. A Oficina de Verão que

originou este texto foi realizada em Los Angeles, no *campus* da Universidade da Califórnia na cidade, uma área de beleza meticulosamente produzida sobre uma terra roubada dos povos Gabrielino/Tongva, e também na Rede de Ação Comunitária de Los Angeles (*LA Community Action Network*), que luta por emancipação no coração da região conhecida como *Skid Row*, onde vivem milhares de sem-teto, no epicentro dos casos de morte e desaparecimento de pessoas negras na cidade. Nessa cidade, pensar em justiça habitacional significa levar em conta as muitas histórias de banimento que fazem parte das formações contemporâneas de precariedade habitacional, da eliminação de povos indígenas à repatriação de cidadãos mexicanos e cidadãs mexicanas, dos campos de concentração para japoneses nos EUA às remoções forçadas que deram lugar à infraestrutura da cidade, e à deportação em grande escala de jovens de El Salvador e do Camboja. Los Angeles, portanto, deve ser compreendida como o que Byrd (2014) descreveu como um mundo de “muitos Suis, um lugar de memória, trauma, ausência e sobrevivência” (2014, p.614).

Em terceiro lugar, este esforço afirma a importância das tecnologias de pesquisa e representação para as lutas comprometidas com a justiça habitacional. Dados, mapas, histórias e arquivos, tudo isso é mobilizado nessas lutas. Mas também temos muita consciência da política e da ética do uso de dados, incluindo as questões prementes de quem coleta e controla os dados, de como essas ferramentas, plataformas e repositórios são utilizados e para qual fim. Em publicações anteriores da Rede de Justiça Habitacional em Cidades Desiguais, argumentamos que não é possível alcançar a justiça habitacional sem que haja justiça no campo da pesquisa (ROY, 2019). É muito comum a pesquisa acadêmica depender da maneira como exploram a produção de conhecimento. É muito comum os dados coletados nas comunidades mais afetadas serem utilizados como armas contra elas próprias. É muito comum também que as histórias e depoimentos de pessoas que passam por processos de despossessão e deslocamento forçado sejam banalizados. Na era do tecnocapitalismo, uma variedade extraordinária de repositórios, plataformas e ferramentas digitais está disponível para os movimentos sociais. Ao mesmo tempo, o tecnocapitalismo também aprofunda o que McElroy (2019) chamou de “dupla despossessão”, conceito por ela definido como o duplo processo de remoções espaciais e apropriação das identidades sociais.

Em quarto lugar, uma orientação comprometida com a justiça habitacional exige atenção não apenas para os mecanismos estruturais de despossessão e deslocamento forçado, como também para as estratégias e imaginários de “alocação/reposicionamento” (*emplacement*) (SCHILLER; ÇAĞLAR, 2016). Situadas em diferentes contextos de luta, cada uma de nós veio a utilizar esse termo para indicar como grupos sociais reivindicam os territórios habitados diante do banimento, bloqueando o avanço do império das finanças. Se as metodologias comprometidas com a justiça habitacional devem fazer jus ao chamado de Woods (2002, p.63) de ser mais que uma “autópsia”, essas metodologias precisam contribuir para o direito de lembrar, o direito de permanecer e o direito de criar, ativamente, novos territórios para a vida. Dito de outra forma, nossas metodologias de pesquisa para a construção da justiça habitacional se preocupam com o que Masuda e outros (2019, p.1), pensando a partir do *Downtown Eastside* de Vancouver e sobre o bairro, lugar de “mais de um século de urbanização colonial”, chamaram de “prática urbana da permanência”. “Aqueles que sofrem com a despossessão”, insistem os autores, “não somem de vista, mas permanecem. Aqueles que desaparecem expressam, por meio de seus descendentes e aliados, uma vontade teimosa de viver, criar e, fundamentalmente, influenciar os processos que concretizariam uma vida urbana justa” (MASUDA et al., 2019, p.15).

Por que a luta comprometida com a justiça habitacional requer compreender a financeirização e criminalização

Em todo o mundo, há cidades enfrentando ondas sucessivas de financeirização da moradia, com epicentros que passaram da promoção da casa própria, via dispositivos financeiros de promoção do endividamento, para a moradia de aluguel. Trata-se de um processo global promovido por um novo império colonial, sem rosto e sem bandeira: as finanças globais. Esse novo poder colonial, desterritorializado e abstrato, fictício e especulativo por natureza, apodera-se de cidades, capturando espaços construídos para a vida e transformando-os rapidamente em *paisagens para a renda*. E embora a financeirização seja um processo global, expressa-se de maneira distinta

e singular, a depender das economias políticas urbanas e fundiárias específicas de cada lugar.

Os efeitos da financeirização da moradia vão muito além da reestruturação dos mercados habitacionais, resultando no deslocamento forçado de grupos marginalizados. No ciclo anterior de financeirização no Norte Global, por exemplo, os credores hipotecários direcionavam os empréstimos de alto risco aos mutuários negros, enquanto o sucateamento sistemático da habitação pública forçou o deslocamento de moradores de baixa renda, que tiveram que deixar suas casas. A partir do ciclo mais recente de financeirização da moradia, esses imóveis que tiveram a hipoteca executada e as propriedades desocupadas foram transformados em veículos da extração de renda, através do aluguel gerido por corporação financeira. As finanças globais exigem a liberação da riqueza embutida nos espaços residenciais construídos. Muitas vezes, essa liberação significa o despejo de moradores urbanos que não conseguem arcar com a valorização dos mercados habitacionais. Da mesma forma, em cidades do Sul Global, a remoção também é um mecanismo muito utilizado para promover a despossessão da maioria urbana de suas comunidades autoconstruídas, quando esses lugares se tornam localizações privilegiadas para a especulação financeira e os investimentos globais.

Para estudar e questionar esses mecanismos da financeirização, precisamos de metodologias criativas de pesquisa e ação social. Embora a mobilização de capital, por meio de ciclos de valorização e revalorização do espaço construído, não seja uma novidade na história das cidades, a escala e a velocidade dos processos atuais indicam uma concentração massiva das finanças globais na era do tecnocapitalismo. Especificamente, como argumenta Harvey (2014, p.241), a revolução tecnológica da representação de valor com circuitos cada vez mais abstratos transformou a relação entre o trabalho social e o espaço construído. Identificar e expor esses circuitos exige a aplicação de metodologias atentas não apenas ao aqui e agora das finanças encarnadas nas formas construídas, mas também à especulação no tempo-espaço e aos algoritmos e abstrações que a fortalecem na contemporaneidade. Dito de outra forma, embora seja essencial estudar as remoções em toda a sua complexidade, é igualmente importante trazer à luz a lógica da mobilização de capital que as motiva.

Nós argumentamos que a financeirização da terra e da moradia é um processo liderado pelo Estado, com políticas estratégicas de regulação/desregulação que permitem sua rápida expansão (AALBERS, 2016, p.117). As metodologias de pesquisa comprometidas com a justiça habitacional devem revelar o papel central do Estado no apoio às ações e pressões do capital global. A regulação urbanística e os projetos urbanos liderados por governos produziram ativamente o que Byrne (2016) cunhou de “urbanismo do preço do ativo” (“*asset price urbanism*”), prática em que a performatividade financeira, e não as necessidades e os desejos dos moradores, define as morfologias e os usos que remodelarão lugares e territórios. As metodologias de pesquisa para a justiça social devem compreender e revelar essas formas e narrativas para possibilitar a reação, mobilização e permanência daqueles e daquelas afetadas.

Também é nosso argumento que o papel do Estado na produção da desigualdade e precariedade habitacional, por meio da financeirização, se manifesta não apenas nas políticas urbanísticas, mas também nas políticas de criminalização, policiamento e vigilância. Nos Estados Unidos, como já demonstraram pesquisadores como Fields e Raymond (2019) e Wily e outros (2009), os contornos da financeirização aprofundam geografias antigas de exclusão e segregação racial. Nosso interesse no conceito de banimento racial traz à tona as práticas de punição e exílio pelas quais as comunidades alvejadas são contidas e controladas. Em muitas cidades dos EUA, incluindo Los Angeles, existem hoje leis municipais que criminalizam os sem-teto, colocando-os em estado permanente de ilegalidade espacial e privação de direitos sociais. No Brasil, além dos sem-teto, ocupações e favelas também são assim tratadas em operações sucessivas que alternam estratégias de controle e contenção com ações de destruição violenta e, inclusive, mortes. As metodologias de pesquisa para a justiça habitacional exigem a fiscalização sistemática dos vastos recursos públicos mobilizados para implementar essa criminalização, além de uma análise meticulosa da violência jurídica por meio da qual a vida humana é caracterizada como ilegal. Também são necessários modos de autorrepresentação que possam servir como contraponto à privação de direitos. Assim como a financeirização opera por meio de circuitos globais, os regimes de criminalização espacial, embora manifestos em ações locais de exclusão e exílio, estão inseridos nas estruturas globais

de poder colonial e imperial. Por exemplo, uma análise pioneira produzida pela coalizão *Stop LAPD Spying*³ mostrou como as geografias locais de policiamento são motivadas por algoritmos racializados de policiamento preditivo e por uma arquitetura extremamente complexa de vigilância. As metodologias para a justiça habitacional exigem a exposição do aparato securitário do Estado, bem como dos circuitos de financeirização e especulação lideradas pelo Estado.

Os mecanismos estruturais da financeirização e da criminalização produzem não apenas deslocamentos forçados, mas também o que Yiftachel (2017) chamou de “deslocabilidade” (“*displaceability*”) e Miranda e outros (2019) chamaram de “transitoriedade permanente”. Trata-se de bairros inteiros que vivem sob a constante ameaça de despejo, expulsão e deportação, e essa ameaça deve ser entendida como uma forma de violência material e simbólica. Quais são as metodologias antecipatórias que podem captar essas condições de tempo-espço de persistente insegurança e reiterada precariedade? Além disso, apesar de haver uma necessidade urgente de revelar as abstrações e algoritmos da financeirização e da criminalização, é preciso também destacar a experiência vivida desses processos. Como argumentam García-Lamarca e Kaika (2016, p.314), a financeirização deve ser compreendida como “vidas hipotecadas” em que “inúmeras pessoas que assinam contratos hipotecários veem suas vidas se tornarem diretamente dependentes do sucesso ou fracasso das estratégias de acumulação de capital enraizadas no ambiente construído”. Quais são as metodologias incorporadas que podem captar esses entrelaçamentos e cumplicidades?

Como terceiro ponto, se a transitoriedade permanente é uma característica chave da atual desigualdade e precariedade habitacional, também o é a insurgência permanente. Ao focarmos a justiça habitacional, e não a crise habitacional, nossa intenção é enfatizar a ressignificação do espaço e da sociedade por movimentos sociais que lutam contra a despossessão e o deslocamento forçado. Essas lutas, muitas vezes, envolvem não apenas a construção de teias e enlaces que permitam às pessoas afetadas permanecer, negociando com atores envolvidos nessas disputas e procurando tecer alianças, mas também a recuperação de histórias perdidas e a articulação de imaginários de libertação. Como já apontamos, o direito de permanecer está intimamente ligado ao direito de lembrar. Mas o direito de lembrar é

3 Informações sobre a coalizão estão disponíveis na internet: <<https://stoplapdspying.org/>>, acesso em 17 de junho de 2020.

um terreno em disputa que suscita questões difíceis sobre memória coletiva. Quais são as metodologias participativas que podem captar as reivindicações do espaço e lugar?

Um repertório de metodologias

Em muitas dessas metodologias, a seguinte questão está em jogo: é possível utilizar as “ferramentas do senhor” – famosa expressão de Lorde (1984) – para construir um outro mundo? Consideremos, por exemplo, a questão da cartografia, ferramenta bastante utilizada na perspectiva adotada em várias das metodologias abordadas na Oficina de Verão. Historicamente, a cartografia foi, como parte da ciência moderna eurocêntrica, um instrumento de colonização e controle de territórios e culturas, contribuindo para narrativas de centralidade e hegemonia. No entanto, há uma produção emergente de cartografias que se apropria de técnicas e conhecimentos para fins contra-hegemônicos.

Isso fica evidente em esforços de produção colaborativa de cartografias envolvendo universidades, movimentos sociais, grupos comunitários, coletivos, militantes e ativistas (CRAMPTON; KRYGIER, 2008). Na América Latina, principalmente na Colômbia e no Brasil, surgiram modelos de “cartografia social”, “cartografia participativa” e cartografias de ação social (ACSELRAD, 2008, 2010; SLETTTO, 2009; SLETTTO et al., 2013). Todas elas têm em comum o caráter colaborativo, a compreensão de que o mapeamento é um processo pedagógico e político, e uma ênfase nas leituras territoriais de espaços habitados que revela as camadas invisíveis nas representações cartográficas institucionais. Santos (2011, p.1) identifica essas práticas como “ativismos cartográficos, um campo dialógico complexo e múltiplo”, relacionado às lutas, mobilizações, denúncias de violações de direitos e construção de alternativas. Isso coincidiu com a ascensão de Sistemas de informações Geográficas (SIGs) críticos, participativos e feministas, além de um esforço nas ciências sociais e nas humanidades de repensar a suposta separação entre métodos quantitativos e cartográficos, de um lado, e a geografia humana crítica, de outro (ELWOOD, 2008; O’SULLIVAN et al., 2018; SHEPPARD, 2014; WYLY, 2011).

Mas as contracartografias não estão imunes a questões difíceis que envolvem a política e a ética dos dados. Como aponta Elwood, as Informações Geográficas Voluntárias, ou IGV, têm o potencial de “criar registros digitais de observações e experiências humanas nunca antes registradas e salvas como dados digitais”, mas também suscitam preocupações sobre vigilância e erosão da privacidade (ELWOOD, 2008, p.173-4). Relacionada a isso está a questão de como os dados são utilizados por comunidades impactadas e outras pessoas envolvidas em processos de tomada de decisões. De fato, as contracartografias continuam vulneráveis e podem ser capturadas por atores e interesses hegemônicos. Por exemplo, as tecnologias de mapeamento estão sendo utilizadas como um instrumento de participação social, mas dentro de sistemas tecnoburocráticos de planejamento e políticas públicas. E pairando sobre tudo isso está o próprio tecnocapitalismo, pois corporações globais, como a Google, oferecem ferramentas “gratuitas” de mapeamento enquanto, ao mesmo tempo, aprofundam o controle e a comercialização de informações (MARINO, 2019).

Por fim, todas as metodologias do envolvimento são assombradas pela ausência. Mesmo que tenhamos um compromisso com o que Hernández (2017, p.4) cunhou de “arquivos rebeldes”, ou as “palavras e ações de dissidentes” que escaparam da destruição promovida pelas forças da violência de Estado, reconhecemos os duros limites da representação radical e até mesmo da autorrepresentação. Reconhecemos os silêncios dos arquivos e registros públicos. Reconhecemos o desaparecimento do lugar, da memória e das pessoas. As metodologias para a justiça habitacional não podem falar, de forma autêntica e completa, pelos sujeitos e espaços subalternos. Mas podem estar muito cientes da importância da ausência. Assim, Gilliland e Caswell (2016) seguem intelectuais negras e feministas pós-coloniais como Arondekar (2009) e Hartman (2008), que constroem “novas formas imaginadas de evidência arquivística” (HARTMAN, 2008, p.10), precisamente no lugar dos limites e silêncios dos arquivos. Trata-se, nas palavras de Hartman (2008, p.10), de “histórias impossíveis” que exigem imaginários ousados e criativos de crítica e libertação.

Referências bibliográficas

- AALBERS**, Manuel. *Financialization of Housing: A Political Economy Approach*. Nova York: Routledge, 2016.
- ACSELRAD**, Henri (Ed.). *Cartografias sociais e território*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2008.
- _____. “Mapeamento, identidades e território”. In: ACSELRAD, Henri (Ed.). *Cartografia social e dinâmicas territoriais: Marcos para o debate*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2010, p.9-46.
- ARONDEKAR**, Anjali. *For the Record: On Sexuality and the Colonial Archive in India*. Durham: Duke University Press, 2009.
- BHAN**, Gautam. *In the Public's Interest: Evictions, Citizenship, and Inequality in Contemporary Delhi*. Atenas: University of Georgia Press, 2016.
- BYRD**, Jodi. “A Return to the South”. *American Quarterly*, v.66, n.3, p.609-620, 2014.
- BYRNE**, Michael. “Asset Price Urbanism’ and Financialization After the Crisis: Ireland’s National Asset Management Agency”. *International Journal of Urban and Regional Research*, v.40, n.1, p.31-45, 2016.
- CRAMPTON**, Jeremy; **KRYGIER**, John (2008). “Uma introdução à cartografia crítica”. In: ACSELRAD, Henri (Ed.). *Cartografias sociais e território*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2008, p.85-112.
- DAVIS**, Angela. “Foreword”. In: SANDOVAL, Chela. *Methodology of the Oppressed*. Mineápolis: University of Minnesota Press, 2000.
- ELWOOD**, Sarah. “Volunteered Geographic Information: Future Research Directions Motivated by Critical, Participatory, and Feminist GIS”. *GeoJournal*, n.72, p.173-183, 2008.
- FIELDS**, Desiree; **RAYMOND**, Elora. “Housing Financialization and Racial Capitalism After the Global Financial Crisis”. In: ROY, Ananya; **MALSON**, Hilary (Eds.). *Housing Justice in Unequal Cities*. Los Angeles: Institute on Inequality and Democracy, 2019. Disponível em: <<https://challengeinequality.luskin.ucla.edu/wp-content/uploads/sites/16/2019/10/Housing-Justice-in-Unequal-Cities.pdf>>. Acesso em: 17 de junho de 2020.
- GARCÍA-LAMARCA**, Melissa; **KAIKA**, Maria. “‘Mortgaged Lives’: The Biopolitics of Debt and Housing Financialisation”. *Transactions of the Institute of British Geographers* v.41, n.3, p.312-327, 2016.
- GILLILAND**, Anne; **CASWELL**, Michelle. “Records and their Imaginaries: Imagining the Impossible, Making Possible the Imagined”. *Arch Sci*, n.16, p.53-75.
- HALL**, Stuart. “Constituting an Archive”. *Third Text*, v.15, n.54, p.89-92, 2001.
- HARTMAN**, Saidiya. “Venus in Two Acts”. *Small Axe*, n.26, p.1-14, 2008.
- HERNÁNDEZ**, Kelly L. *City of Inmates: Conquest, Rebellion, and the Rise of Human Caging in Los Angeles, 1771-1965*. Durham: University of North Carolina Press, 2017.
- LORDE**, Audre. “The Master’s Tools Will Never Dismantle the Master’s House”. In: *Sister Outsider: Essays and Speeches*. New York: Ten Speed Press, 1984.

- MAHARAWAL**, Manissa; **MCELROY**, Erin (2018). "The Anti-Eviction Mapping Project: Counter-Mapping and Oral History Toward Bay Area Housing Justice". *Annals of the American Association of Geographers*, v.108, n.2, p.380-389, 2018.
- MARINO**, Aluizio. "Mapeando os invisíveis". *XVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. ENANPUR: Natal, 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienganpur/anais>>. Acesso em: 17 de junho de 2020.
- MASUDA**, Jeffrey et al. "After Dispossession: An Urban Rights Praxis of *Remaining* in Vancouver's Downtown Eastside". *Environment and Planning D: Society and Space*, v.38, n.2, 2019, p.229-47. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0263775819860850>>. Acesso em: 19 de abril de 2020
- MCELROY**, Erin. "Digital Nomads in Siliconising Cluj: Material and Allegorical Double Dispossession". *Urban Studies*, Jul. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177%2F0042098019847448>>. Acesso em: 16 de abril de 2020.
- MCFARLANE**, Colin. *Learning the City: Knowledge and Translocal Assemblage*. Chichester: Wiley Blackwell, 2011.
- MIRANDA**, Felipe V. de et al. "Permanent Transitoriness and Housing Policies: Inside São Paulo's Low-Income Private Rental Market". *Radical Housing Journal*, v.1, n.2, p.27-43, 2019.
- O'SULLIVAN**, David; **BERGMANN**, Luke; **THATCHER**, Jim. "Spatiality, Maps, and Mathematics in Critical Human Geography: Toward a Repetition with Difference". *The Professional Geographer*, v.70, n.1, p.129-139, 2018.
- RITTERBUSCH**, Amy. "Empathy at Knifepoint: The Dangers of Research and Lite Pedagogies for Social Justice Movements". *Antipode*, v.51, n.4, p.1296-1317, 2019.
- ROBERTS**, Andrea. "Interpretations & Imaginaries: Toward an Instrumental Black Planning History". *Planning Theory & Practice*, v.19, n.2, p.254-288, 2018a.
- ROBERTS**, Andrea. "Performance as Place Preservation: The Role of Storytelling in the Formation of Shankleville Community's Black Counterpublics". *Journal of Community Archaeology and Heritage*, v.5, n.3, p.146-165, 2018b.
- ROLNIK**, Raquel. *Urban Warfare: Housing Under the Empire of Finance*. Nova York: Verso Books, 2019.
- ROY**, Ananya. "Paradigms of Propertied Citizenship: Transnational Techniques of Analysis". *Urban Affairs Review*, v.38, n.4, p.463-491, 2003.
- _____. "Dis/Possessive Collectivism: Property and Personhood at City's End". *Geoforum*, v.80, p.A1-A11, mar. 2017.
- _____. "Housing Justice: Towards a Field of Inquiry". In: ROY, Ananya; MALSON, Hilary (Eds.). *Housing Justice in Unequal Cities*. Los Angeles: Institute on Inequality and Democracy, 2019. Disponível em: <<https://challengeinequality.luskin.ucla.edu/wp-content/uploads/sites/16/2019/10/Housing-Justice-in-Unequal-Cities.pdf>>. Acesso em: 20 de março de 2020.
- SANDOVAL**, Chela. *Methodology of the Oppressed*. Mineápolis: University of Minnesota Press, 2000.

- SANTOS**, Renato Emerson. "Ativismos cartográficos: notas sobre formas e usos da representação espacial e jogos de poder". *Revista Geográfica de América Central*. v.2, n.47E, p.1-17, 2011.
- SHEPPARD**, Eric. "We Have Never Been Positivist". *Urban Geography*, v.35, n.5, p.636-644, 2014.
- SCHILLER**, Nina Glick; ÇAGLAR, Ayse. "Displacement, Emplacement and Migrant Newcomers: Rethinking Urban Sociabilities Within Multiscalar power". *Identities*, v.23, n.1, p.17-34, 2016.
- SLETTO**, Bjørn Ingmann. "We Drew What We Imagined': Participatory Mapping, Performance and the Arts of Landscape-Making". *Current Anthropology*, v.50, n.4, p.443-476, 2009.
- SLETTO**, Bjørn Ingmann et al. "Territorialidad, mapeo participativo y política sobre los recursos naturales: La experiencia de América Latina". *Cuadernos de Geografía* v.22, n.2, p.193-310, 2013.
- VAINER**, Carlos et al. "O plano popular da Vila Autódromo: Uma experiência de planejamento conflitual". *Anais do XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Recife, 2013. Disponível em: <http://anpur.org.br/project/anais-do-xv-ena/>. Acesso em: 20 de abril de 2020.
- WOODS**, Clyde. "Life After Death". *The Professional Geographer*, v.54, n.1, p.62-66, 2002.
- WYLY**, Elvin. "Cartographies of Race and Class: Mapping the Class-Monopoly Rents of American Subprime Mortgage Capital". *International Journal of Urban and Regional Research*, v.33, n.2, p.332-354, 2009.
- _____. "Positively Radical". *International Journal of Urban and Regional Research*, v.35, n.5, p.889-912, 2011.
- YIFTACHEL**, Oren. *Displaceability: A Southeastern Perspective*. 2017. Disponível em: <http://mitdisplacement.org/symposium-oren-yiftachel>. Acesso em: 17 de junho de 2020.



Observatório de Remoções: múltiplos métodos para mapear o invisível

Aluízio Marino, LabCidade FAUUSP, doutorando da Universidade Federal do ABC | **Pedro Henrique Rezende Mendonça**, LabCidade FAUUSP, graduando da Universidade de São Paulo | **Isabella Berloff Alho**, LabJuta UFABC, graduanda da Universidade Federal do ABC | **Júlia do Nascimento de Sá**, Projeto Conflitos Fundiários Urbanos, do Instituto das Cidades UNIFESP, graduanda da Universidade de São Paulo | **Ulisses Alves de Castro**, LabCidade FAUUSP, graduando da Universidade de São Paulo¹

Introdução

O Observatório de Remoções (OR) realiza, desde 2012, o mapeamento das remoções e ameaças de remoção na Região Metropolitana de São Paulo. O objetivo principal é evidenciar o caráter estrutural das remoções, assumindo o pressuposto de que se trata de uma violação de direito historicamente invisibilizada. A ideia de mapear esses processos de despossessão² surgiu das articulações entre pesquisadores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (FAUUSP) e movimentos de moradia. Preocupados com os diversos relatos de remoção que chegavam à época. Trata-se, portanto, de uma pesquisa-ação (FALS BORDA, 1978), uma iniciativa que pensa e atua para compreender e transformar a realidade, articulando conhecimentos e repertórios acadêmicos e não acadêmicos.

Desde o princípio, o mapeamento é desenvolvido junto com lideranças de movimentos sociais e organizações da sociedade civil engajadas na luta pela moradia e pelo direito à cidade de maneira mais ampla. Também colaboram instituições públicas que atuam pela garantia de direitos – Defensorias Públicas e Ministério Público do Estado de São Paulo –, outros pesquisadores e profissionais envolvidos em temas urbanos.

1 É bolsista de iniciação científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – (CNPq) – Brasil.

2 São considerados no mapeamento realizado pelo Observatório de Remoções os casos de despossessão que implicam no deslocamento forçado de grupos de famílias ou comunidades, isto é, remoções ou ameaças de remoção coletivas. Os processos de expropriação coletiva incidem usualmente sobre territórios em condições semelhantes, onde famílias – geralmente de baixa renda – compartilham a posse do terreno ou edifício sem que exista a propriedade legal da área pelos ocupantes, em um quadro no qual a ameaça de remoção por ação pública ou privada gera insegurança habitacional sobre a posse da moradia. A ocupação coletiva pelos moradores ocorre normalmente em áreas anteriormente vazias, onde não se cumpria a função social da propriedade, e a remoção por vezes acontece sem que as famílias removidas tenham atendimento habitacional adequado. Os processos de deslocamento forçados individuais englobam motivações e situações diversas em que não necessariamente aparecem questões semelhantes às encontradas nos processos coletivos, logo, não são considerados no mapeamento de remoções do OR.

Além de ser origem e motivação do mapeamento, a invisibilidade das remoções torna complexa esta tarefa. Para mapear o invisível, a colaboração entre diferentes atores é fundamental. Também se faz necessária a adoção de múltiplos métodos e escalas. Mapear remoções – e violações de direitos de forma geral – exige um esforço multiescalar, do local ao global. No caso do Observatório de Remoções, nossas metodologias transitam por duas escalas: (i) a escala local, onde fortalecemos as iniciativas das comunidades atingidas e compreendemos os conflitos e impactos no detalhe; e (ii) a escala metropolitana, na produção de leituras territoriais dos múltiplos processos de despossessão. Essas leituras se complementam e fornecem elementos que subsidiam as disputas institucionais e a incidência sobre políticas públicas e contribuem para a reflexão e os debates, em diferentes campos de conhecimento que se debruçam sobre as questões urbanas.

Uma pesquisa-ação é, em outras palavras, uma iniciativa que se propõe a pensar e agir sobre determinada realidade. Sendo assim, exige um ritmo diferente das pesquisas acadêmicas tradicionais. Trata-se de uma pesquisa em movimento, na qual a prática é anterior à reflexão, desenvolvendo-se – e inclusive, adaptando-se – a partir do contexto e das dinâmicas vigentes. Nesse sentido, ao longo dos anos, foram necessárias a revisão e adoção de novos métodos de mapeamento, em resposta à conjuntura política e seus desdobramentos na prática do OR. Os diversos instrumentos e narrativas mobilizados pelo poder público e por atores do mercado imobiliário para justificar as remoções – obras públicas, urbanização de favelas, renovação urbana, parcerias público-privadas, incidência de moradias em áreas de risco e reintegrações de posse, por exemplo – exigiram diferentes métodos de mapeamento. Portanto, mais do que representar um esforço para ampliar a obtenção de dados, os novos métodos adotados ao longo do tempo pelo OR configuram-se como estratégias para garantir visibilidade e subsidiar a luta por moradia e por uma cidade justa, adaptando-se aos diferentes contextos políticos.

Sendo assim, é impossível negar o sentido político, e não somente técnico, do mapeamento das remoções – como de qualquer outro mapeamento. O mapa não é apenas um repositório de dados, é um instrumento político, e sua utilização pode ter fins diversos, voltados tanto para a guerra e dominação de territórios (LACOSTE, 1998), quanto para ações ativistas pela garantia de direitos (SANTOS, 2011).

Trata-se de um “ativismo cartográfico” (SANTOS, 2011) que utiliza múltiplos métodos e ferramentas – inclusive ferramentas digitais de georreferenciamento – para dar visibilidade às remoções e construir uma leitura territorial que conecte as diferentes lutas na metrópole e insira a agenda contra remoções no debate mais amplo sobre a política urbana.

Com o desenrolar do tempo, fomos multiplicando nossos métodos de mapeamento com grupos de pesquisa parceiros que acompanham remoções e ameaças de remoções em outras metrópoles brasileiras.³ Entretanto, mesmo com o crescimento da rede de colaboradores e de mapeamentos, o OR ainda não havia publicado uma reflexão metodológica sobre esse trabalho. Este artigo discute o percurso da pesquisa-ação do OR, com foco nas metodologias de mapeamento, a partir do conceito de “ativismo cartográfico” (SANTOS, 2011). Para tanto, apresenta os dois métodos utilizados, um em escala local e outro em escala metropolitana.

Breve percurso do mapeamento das remoções

A primeira versão do mapeamento foi lançada em 2012 e reunia dados coletados desde 2010. Foi construída principalmente a partir de bases de dados de organizações que atuam pela garantia de direitos, com destaque para a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Somavam-se informações provenientes de visitas de campo, relatos de lideranças de movimentos de luta por moradia, *clipping* de notícias e denúncias recebidas pela Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada. Essa foi a primeira experiência de mapeamento das remoções. Nessa fase experimental, o território de abrangência foi somente a cidade de São Paulo, contando basicamente com as informações disponíveis – sistematizadas ou não por atores e instituições parceiras.

Em 2015 a pesquisa passa a adotar métodos mais ativos na busca de informações, consolidando, assim, um mapeamento mais abrangente, com dados da região metropolitana. Na escala local, iniciamos o “observando de perto”, uma estratégia de pesquisa-ação desenvolvida no chão dos territórios atingidos ou ameaçados de remo-

3 Em sua fase atual envolve uma ampla rede de pesquisadores: em São Paulo, o LabCidade FAUUSP, o Laboratório Justiça Territorial – LabJUTA (UFABC) e Projeto Conflitos Fundiários Urbanos do Instituto das Cidades (UNIFESP); em Belo Horizonte o laboratório Praxis (UFMG); em Fortaleza, o Laboratório de Estudos da Habitação – LEHAB (UFC); e no Rio de Janeiro o Grupo de Pesquisa Labá – Direito, Espaço & Política, da FND (UFRJ).

ção, junto com as pessoas afetadas, onde os pesquisadores fornecem elementos e contribuem com as estratégias políticas do local, além de compreender detalhadamente os impactos das remoções e das ameaças de remoção na vida das pessoas. Na escala metropolitana, criamos um canal de recebimento de denúncias online e passamos a buscar e solicitar dados públicos, entre eles, o banco de dados da Secretaria Municipal de Habitação da cidade de São Paulo.

A partir do final de 2016 e início de 2017, com as alterações do cenário político nas esferas municipal e federal – e, conseqüente, com a reconfiguração das lutas urbanas –, o mapeamento das remoções passa a subsidiar ações em rede, tanto em nível local quanto metropolitano, destacando-se a formação das redes contra remoções e a criação do Fórum Aberto Mundaréu da Luz (LINS; ROLNIK, 2018). Com relação às alterações do cenário político, percebemos uma série de dificuldades no acesso e obtenção de dados públicos, tornando as remoções e seus impactos ainda mais invisíveis. A partir dessa nova conjuntura, passamos a centrar mais esforços em experiências de cartografia social – ou mapeamento coletivo – na escala local, e em técnicas de mineração de dados para obter informações públicas, mas não estruturadas em formato aberto.

Ativismos cartográficos: potencialidades e desafios metodológicos

Historicamente, os mapas foram utilizados como instrumento militar, elemento estratégico em guerras com vistas à conquista de territórios inimigos; bem como para fins de colonização de territórios até então “desconhecidos”. Podemos dizer que a cartografia serviu, ao longo dos últimos séculos, como instrumento de dominação e manutenção de uma hegemonia (LACOSTE, 1998).

Recentemente, verificamos a apropriação dos mapas como instrumentos contra-hegemônicos (SANTOS, 2011). Nas últimas três décadas, multiplicaram-se cartografias colaborativas entre universidades, comunidades, movimentos sociais e coletivos ativistas (CRAMPTON; KRYEGER, 2008). Entre os conceitos e práticas reconhecidos estão a “cartografia social” (ASCELRAD, 2008; 2010), a “cartografia/mapea-

mento participativo” (SLETTTO, 2009; SLETTTO et al., 2013) e a “cartografia da ação social” (TORRES, 2009).

O objetivo aqui não é detalhar cada um desses conceitos específicos, mas pontuar que essa articulação entre universidade e movimentos sociais na produção de representações espaciais alternativas, ou contracartografias, compõe um campo eferescente, aqui compreendido como “ativismos cartográficos” (SANTOS, 2011).

Este novo campo cartográfico altera significativamente a lógica da cartografia tradicional, concentrada nas mãos daqueles que detinham os conhecimentos técnicos para a elaboração dos mapas. As cartografias como ferramenta de luta, na articulação entre universidades e comunidades, junto às tecnologias de georreferenciamento, ampliaram as possibilidades de mapeamento. Atualmente, os mapas podem ser produzidos com relativa facilidade, de forma nunca antes vista.

À medida que outros atores passam a produzir seus próprios mapas, a dimensão política da cartografia é exposta, já que não existe mapa neutro. As cartografias ativistas produzem leituras territoriais a partir de escalas e representações invisibilizadas historicamente, revelando conhecimentos e leituras que se contrapõem à racionalidade tecnicista da cartografia tradicional (RANDOLPH; GOMES, 2010).

Quando as cartografias passam a servir como instrumento da luta de grupos vulneráveis, além das potencialidades, surgem também tensões e contradições. Os ativismos cartográficos são um campo em disputa. O processo, o objeto e o uso das cartografias ativistas são atravessados por uma série de riscos que precisam ser levados em conta para que a visibilidade não vire uma armadilha. Essas tensões se configuram como “jogos de poder” (SANTOS, 2011), já que os atores envolvidos possuem diferentes recursos e, algumas vezes, objetivos diferentes com o mapeamento. Um exemplo que ganhou notoriedade na comunidade científica é o *Eviction Lab*,⁴ da Universidade de Princeton, que comprou uma base de dados utilizada pelo mercado imobiliário para mapear as remoções nos Estados Unidos, sem a participação dos movimentos sociais de luta por moradia norte-americanos (AIELLO et al., 2018).

No caso do mapeamento das remoções, um dos principais desafios metodológicos é definir o que deve permanecer invisível (MARINO, 2019). Isso se deve ao fato de que proporcionar a visibilidade dos conflitos, dependendo da forma como é divulgada tal informação, pode deixar ainda mais vulneráveis os grupos envolvidos. Além dis-

4 Cf. Eviction Lab:
<https://evictionlab.org/>

so, existem riscos na utilização de tecnologias da georreferenciamento que disponibilizam mapas e bancos de dados interativos, transformando-se em instrumentos que podem ser utilizados para outros fins, como o controle e a vigilância.

Para diminuir ao máximo esses riscos, o mapeamento das remoções pressupõe o compartilhamento das metodologias, técnicas e instrumentos cartográficos com os movimentos sociais e comunidades atingidas. Sendo assim, deve ser construído junto, no território, articulando saberes e repertórios distintos.

O mapeamento das remoções, assim como qualquer outro ativismo cartográfico, está sujeito a tensões e riscos. Portanto, o trabalho aqui descrito exige uma série de cuidados específicos para cada método aplicado. A seção seguinte apresenta uma parte desses métodos, bem como detalha os riscos existentes e os cuidados exigidos para cada um deles.

Múltiplos métodos de mapeamento do OR: dos dados oficiais aos mapeamentos coletivos

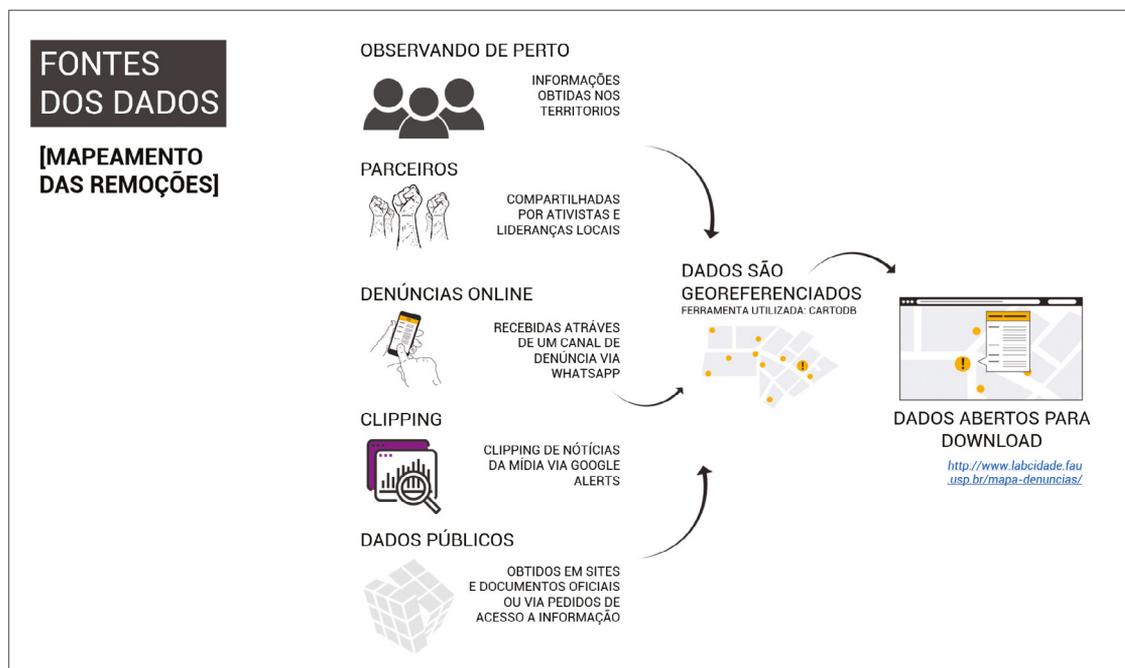
Origem e motivação do mapeamento, a invisibilidade das remoções é, ao mesmo tempo, seu principal desafio. Essa “geografia de invisibilidade” (ROLNIK, 2015) dificulta o levantamento de dados e informações sobre as remoções, transformando-o em tarefa complexa. Para contorná-la, e assim construir uma base de dados confiável, é necessário recorrer a múltiplos métodos e fontes de dados (MARINO, 2019).

As fontes dos dados que compõem o mapeamento podem ser divididas em quatro categorias: dados oficiais; pesquisas de campo;⁵ *clipping* de matérias jornalísticas;⁶ denúncias e dados colaborativos. É importante destacar que, mesmo utilizando diversos métodos de mapeamento, é impossível identificar a totalidade de conflitos que envolvem remoções, por conta da quantidade de conflitos fundiários existentes na metrópole e da invisibilidade histórica já mencionada anteriormente.

Os dados oficiais são obtidos a partir de diferentes estratégias: análise de projetos/propostas de intervenção urbana, busca ativa de informações em portais de dados abertos, acompanhamento de eventos públicos e espaços de participação social, pedidos de acesso a da-

5 As pesquisas de campo se constituem em incursões etnográficas em territórios ameaçados de remoção, onde os pesquisadores acompanham e dialogam com os atingidos para compreender os impactos locais dos processos de despossessão.

6 O *clipping* é realizado a partir da ferramenta *Google Alerts*, com a definição de palavras-chave que acompanham notícias e conteúdos disponibilizados nas mídias eletrônicas.



dos via Lei de Acesso à Informação, diálogos com técnicos das gestões municipais e estadual. A partir de 2018, um outro método passou a ser utilizado para ampliar o escopo de dados oficiais mapeados: a mineração do banco de sentenças do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP).

Os dados de caráter colaborativo são oriundos de relatos vividos pelos atingidos e ameaçados de remoção, obtidos via canais de denúncia do Observatório e, principalmente, por meio de informações enviadas diretamente por lideranças de movimentos de moradia, pesquisadores e ativistas parceiros. Além disso, experimentamos exercícios de mapeamento coletivo, ou cartografia social, em oficinas territoriais com coletivos e comunidades, utilizando mapas impressos como dispositivo de análise e leitura conjunta de determinado território.

A seguir apresentamos duas experiências metodológicas de mapeamento distintas e inovadoras, que se somam à estratégia maior de constituir um instrumento político contra as remoções e pelo direito à cidade. Primeiramente, a experiência de mineração dos dados do TJSP; na sequência, a cartografia social das mulheres da ocupação Olga Benário, em Mauá.

Mineração de dados do Banco de Sentenças do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Desde 2012, o Observatório de Remoções busca mapear processos de remoção coletivas, a partir de múltiplos métodos e fontes de dados. Esse mapeamento prescinde de uma cobertura completa: o resultado não contém e nem pretende conter todo o universo de processos de remoções na RMSP para atender seus objetivos. Como consequência, os dados registrados não fornecem a escala absoluta das remoções, nem podem ser usados para verificar sua intensificação ou relaxamento – visto que limitações de alcance das próprias ferramentas de registro do processo podem interferir na leitura. A obtenção de dados do Banco de Sentenças do TJSP (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, s/d.) surgiu como uma alternativa de aproximação a variáveis que o mapeamento até então não oferecia, possibilitando, assim, ampliar a leitura cartográfica sobre deslocamentos forçados – em especial, relacionados a remoções individuais.

O Banco de Sentenças do TJSP (ou SAJ/CJPG – Consulta de Julgados em Primeiro Grau do Sistema de Automação da Justiça) é uma plataforma de consulta de textos de sentenças judiciais em primeiro grau do Estado de São Paulo. Os dados disponibilizados estão limitados às sentenças digitalizadas. Em curso desde 2006 (TJSP, 2015), a digitalização de processos colaborou para que a plataforma contenha quase todo o universo de sentenças de processos novos. Os foros judiciais passaram por informatização paulatina, até alcançar a informatização total do recebimento de processos no Estado em 2016 (REVISTA CONSULTOR JURÍDICO, 2016). Até 2020, todos os processos devem ter tramitação completamente digital (TJSP, 2019). Essa migração da base de dados do TJSP para os meios digitais foi essencial para viabilizar o mapeamento pelo Observatório de Remoções.

Em um primeiro momento, pesquisadores do OR realizaram consultas manuais ao SAJ/CJPG e a leitura de algumas sentenças sobre pedidos de reintegração de posse. Essas consultas permitiram obter contagens gerais, apresentadas pela primeira vez por Luciana Bedeschi e outros (2017), no relatório de pesquisa do OR 2015-2017. Com o grande número de sentenças digitalizadas, uma análise qualitativa requeria alguma forma de contornar a consulta manual das sentenças, o que

nos levou a adotar técnicas de mineração de dados. Durante o desenvolvimento da pesquisa, o Ministério Público do Estado de São Paulo trouxe uma listagem impressa de casos com o objetivo de que fossem mapeadas e, assim, possibilitasse uma leitura e o desenho de uma estratégia de atuação ampla e territorializada dos processos em andamento do SAJ. Um acordo de cooperação⁷ entre o LabCidade FAUUSP e a Escola do Ministério Público do Estado de São Paulo, assinado em 2018, levou, posteriormente, a uma definição conjunta das variáveis de busca para a mineração de dados que havíamos desenhado.

Algoritmos de mineração permitem capturar e analisar grandes volumes de dados; são geralmente associados a *Big Data* e *Big Techs*, com intenção de monitorar o uso das redes e usar comercialmente os dados obtidos. No campo do direito, essas técnicas têm sido empregadas em pesquisas quantitativas por todo o mundo, graças à digitalização generalizada dos sistemas judiciais (SERBENA, 2013). As aplicações mais comuns são obtenção de indicadores de produtividade e identificação de padrões decisórios e linguísticos em textos judiciais. A pesquisa realizada pelo OR tem outra finalidade, com ênfase na dimensão territorial. O objetivo é mapear processos relacionados a disputas de posse para visualizar a escala e distribuição da ação do poder Judiciário em processos de despejos e remoções.

Objeto e processo de mapeamento

O mapeamento dos processos judiciais, amplia o escopo do mapeamento das remoções. É a primeira vez conseguimos identificar, em escala metropolitana, remoções e ameaças de remoção individual. Essa oportunidade decorreu, por outro lado, na impossibilidade de verificar com precisão o número de famílias afetadas em cada judicialização. Contudo, passa a ser possível identificar remoções e ameaças fragmentadas e pouco publicizadas, como é o caso da judicialização de contratos de aluguel – especificamente despejos e cobranças. A possibilidade de usar as sentenças como indício de processo de remoção ou ameaça nos fez incluir também processos de imissão na posse e desapropriação, procedimentos que necessariamente passam pelo sistema judiciário.

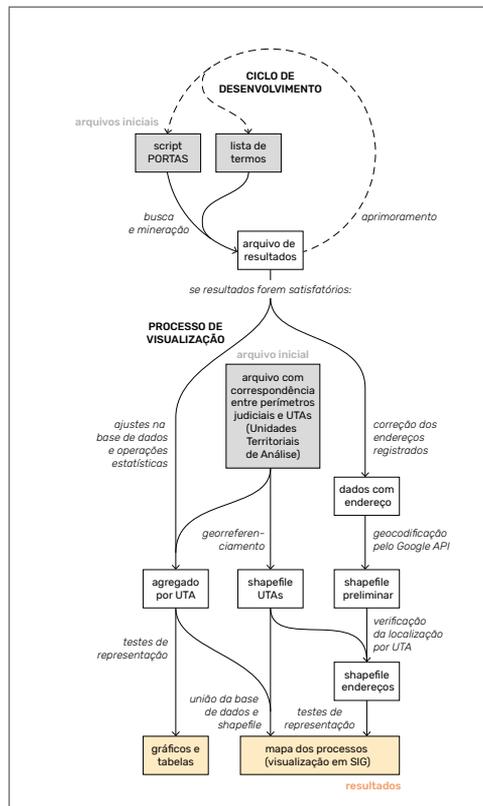
Como as consultas ao SAJ/CJPG necessitam de termos de busca específicos, adotamos os seguintes:

⁷ Oficializado em agosto de 2018 após aprovação pela Assessoria de Convênios da Universidade de São Paulo no Processo n. 18.1.00989:16.8.

- a. Conflitos de Aluguel: Sentenças cuja classe é “despejo”, “despejo por falta de pagamento” ou “despejo por falta de pagamento cumulado com cobrança”;
- b. Desapropriações: Sentenças cujo assunto é “desapropriação”, “desapropriação por utilidade pública / DL 3.365/1941”, “desapropriação por interesse social comum / L 4.132/1962”, “desapropriação indireta” ou “desapropriação de imóvel urbano”; e
- c. Conflitos de Posse: Sentenças cujo assunto é “requerimento de reintegração de posse”, “imissão na posse”, “esbulho/turbação/ameaça” e “imissão”.

Numa busca preliminar, foram identificadas mais de 250 mil sentenças dentro desses grupos, com datas de publicação concentradas entre 2013 e 2018, ano da pesquisa. O mapeamento foi realizado em duas grandes etapas: ciclo de desenvolvimento e processo de visualização, cada um com procedimentos específicos (ver Figura 1).

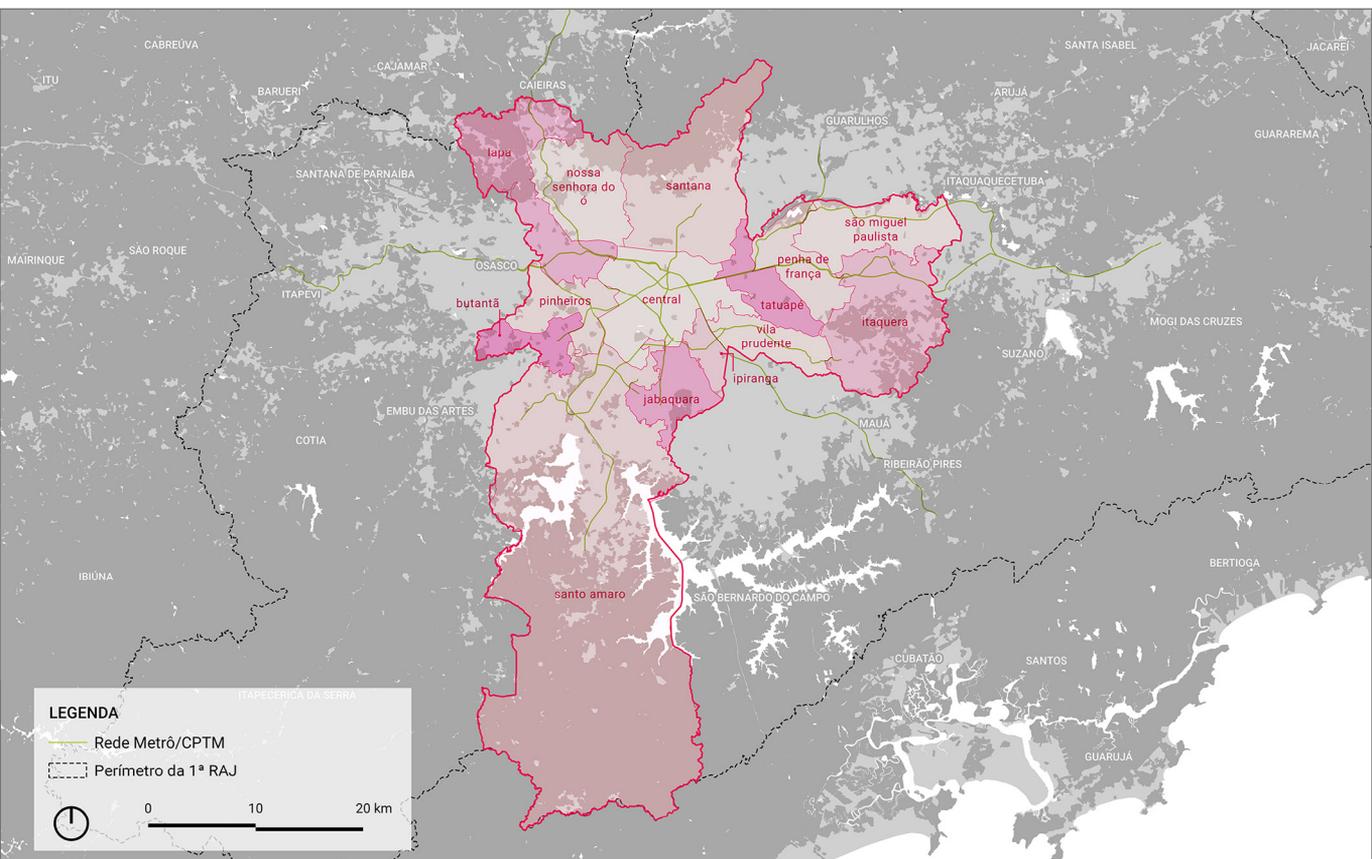
Figura 1
Diagrama do processo de mapeamento



O ciclo de desenvolvimento foi iniciado com a criação de um *script* de busca e mineração (posteriormente denominado Pesquisador e Tabulador de Sentenças – PORTAS) e a identificação de termos relevantes para classificação. O *script* foi desenvolvido em linguagem Python 3, em um primeiro momento com execução por console (“tela preta”) e depois foi associado a uma interface gráfica desenvolvida no software Qt Designer.

Para executar a pesquisa, o *script* requer a listagem dos termos relevantes em um formato padronizado. Essa listagem foi realizada em equipe, com consultas manuais de centenas de sentenças e identificação de termos recorrentes. Por exemplo, para sinalizar que o requerente ou requerido do processo é uma prefeitura, foram usados os termos “MUNICIPALIDADE”, “MUNICÍPIO”, “MUNICIPIO” e “PREFEITURA”. Termos relacionados ao teor das sentenças, valor dos aluguéis e endereços dos imóveis *sub judice* só puderam ser identificados graças à repetitividade formalista da linguagem jurídica. Ainda assim, a existência de erros de digitação nas sentenças, falhas de comunicação com o servidor do TJSP e a necessidade de incluir novas funções e termos de pesquisa no código prolongaram o ciclo de desenvolvimento por meses. Toda execução do *script* foi seguida por uma revisão dos arquivos resultantes, com retorno ao desenvolvimento caso não atendessem às expectativas. Esse longo ciclo de retroalimentação permitiu que novas possibilidades de busca fossem formuladas e inseridas no código, como, por exemplo, a identificação dos endereços dos imóveis *sub judice*.

O primeiro resultado satisfatório foi obtido após cerca de um ano. Então, foi iniciado o processo de visualização dos dados. Na prática, algumas falhas identificadas ao fim dessa etapa levaram a novos retornos à fase de desenvolvimento, até gerar um fluxo de mapeamento consolidado e estável. Trataremos exclusivamente dessa versão estável. O processo de visualização requer um arquivo com correspondência entre perímetros judiciais minerados dos cabeçalhos das sentenças e perímetros definidos pelo OR para representação cartográfica dos resultados – estes últimos foram denominados Unidades Territoriais de Análise (UTAs). Os perímetros judiciais indicados nas sentenças têm três escalas, em ordem decrescente de abrangência: regiões administrativas judiciais (RAJs); comarcas judiciais; e foros. A maioria das UTAs foram definidas a partir de comarcas, pois correspondem a perímetros municipais. Apenas no município de São Paulo, as UTAs foram defini-



dos. Usamos como base de georreferenciamento uma lista de comarcas disponível no site do Ministério Público do Estado de São Paulo, a descrição perimétrica dos Foros Regionais de São Paulo e os *shapefiles* oficiais de limites municipais e setores censitários do IBGE.

O processo de visualização segue em dois níveis de análise. No primeiro, os dados de todos os processos são agregados por UTA em *software* de manipulação de planilhas. Os dados são então exportados e carregados em um *software* de Sistema de Informação Geográfica (SIG), onde são unidos com a camada *shapefile* das UTAs. O segundo nível de análise requer procedimentos mais complexos. Nele são utilizadas apenas sentenças cujo endereço do imóvel *sub judice* pôde ser identificado – o que representa cerca de 15% do total dos resultados. Trata-se, portanto, de uma análise incompleta e não amostral, pois a porcentagem dos processos com endereço varia muito entre foros e

Figura 3
Foros Regionais do município de São Paulo

Fonte: ROLNIK et al., 2019.

comarcas. Ainda assim, oferece uma leitura muito mais nítida de áreas de concentração de processos. O resultado dessa visualização deve ser usado com critério, considerando que as concentrações só são comparáveis em valores absolutos dentro das suas próprias UTAs.

Para realizar o mapeamento dos endereços, os dados do arquivo de resultados são filtrados e a coluna de endereços é corrigida para diminuir imprecisões. Em seguida, realiza-se a geocodificação – processo de indicação de pontos no mapa, usando textos de endereços – a partir de um serviço API da empresa Google. Essa ferramenta requer cadastro de usuário e de cartão para debitar os custos do serviço, mas há uma cota mensal gratuita de geocodificação que não é ultrapassada pelo número total de processos com endereço. Existem serviços de geocodificação gratuitos, usando bases cartográficas abertas, como o *OpenStreetMap*, mas sua precisão ainda é muito inferior. Depois da geocodificação, utiliza-se o *shapefile* de UTAs para verificar a localização dos pontos: caso um ponto tenha sido marcado fora da respectiva UTA, ele é descartado. Os erros de localização ocorrem por falhas na interpretação de texto pelo serviço de geocodificação, por existência de logradouros homônimos ou pela incompletude da base cartográfica usada para encontrar os endereços. Com o descarte, obtemos um *shapefile* de pontos dos processos com endereço, que é sobreposto no SIG com os dados agregados por UTA e os dados de outras fontes.

Com os dados totais agregados por UTA também podem ser gerados gráficos e tabelas secundárias, que auxiliam na leitura da escala e variação das sentenças no tempo (ver figuras 4 e 5).

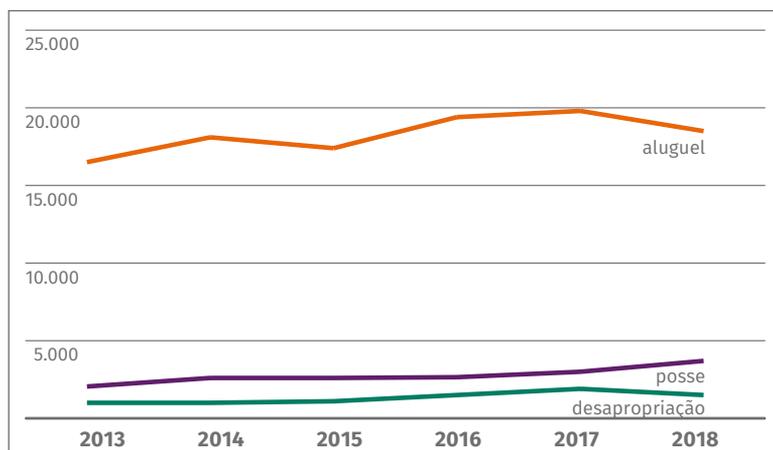


Figura 4
Número de sentenças proferidas na RMSP por tema

Fonte: ROLNIK et al., 2019.

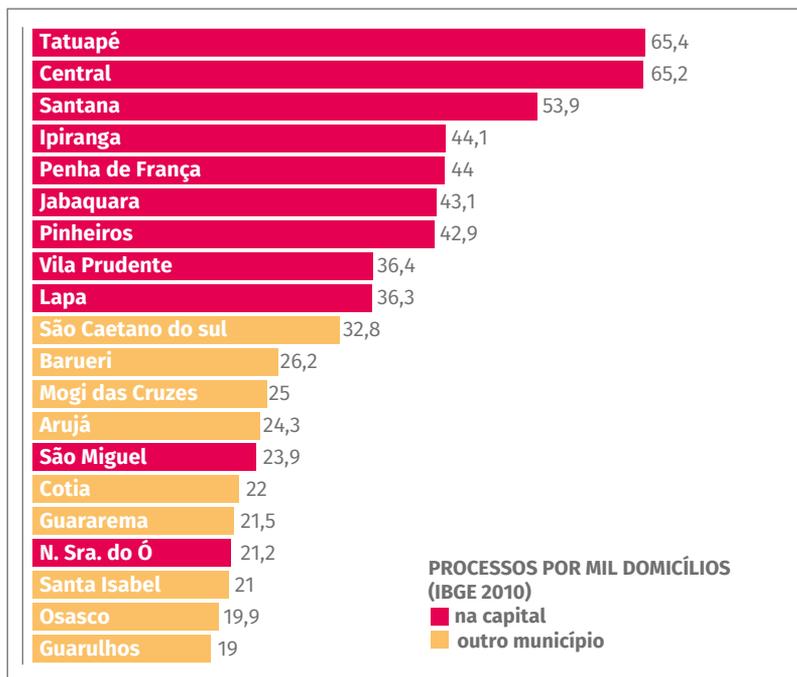


Figura 5

Concentração dos processos de disputa por posse nas UTAs da RMSP

Fonte: ROLNIK et al., 2019.

Usos e consequências

O método empregado no mapeamento levou a um processo fechado, desenvolvido dentro do laboratório apenas – diferente dos processos de mapeamento colaborativos. O compartilhamento das informações e a articulação com outros agentes políticos só se deu a posteriori.

Uma articulação relevante, como já comentado, se deu junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo. Depois de obtidos os primeiros resultados da mineração, os dados foram mapeados e uma leitura foi apresentada e discutida com a Promotoria de Habitação e Urbanismo da Capital (PJHURB), ainda em 2018, levando à inclusão de novas variáveis de busca e à possibilidade de acesso a novos dados. Esta cooperação com o Ministério Público buscou viabilizar a mineração de dados sobre disputas durante seu andamento, a partir do fornecimento dos códigos desses processos. Contudo, uma alteração da estrutura do site de consulta processual do SAJ em 2019 impossibilitou a realização desse acompanhamento.

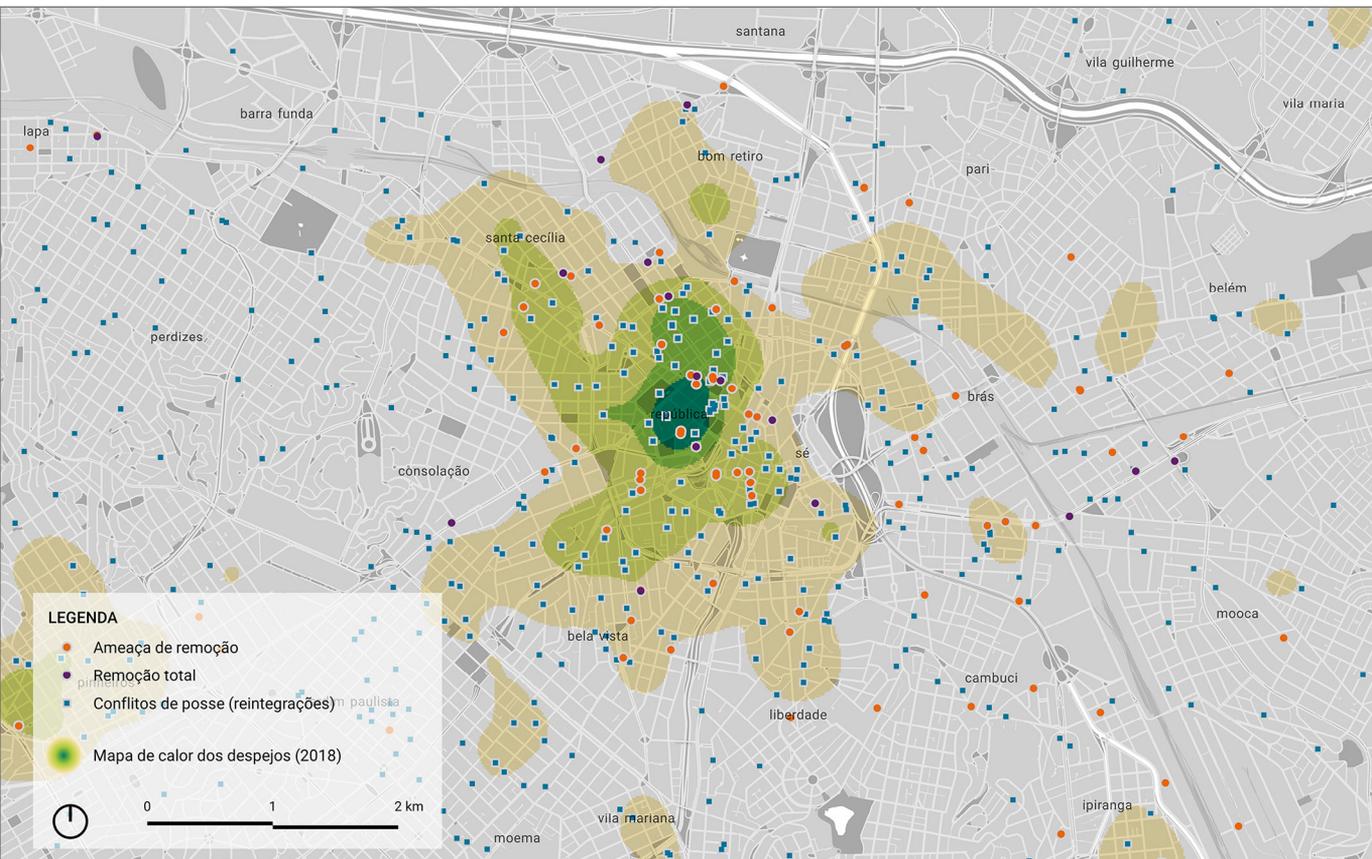


Figura 6

Mapa com dados do mapeamento de remoções e de endereços de sentenças (despejos e reintegrações de posse), apresentado no Seminário PIU Central, dia 06/02/2020

Os resultados compartilhados levaram a ações institucionais em pelo menos duas ocasiões. Em 2020, durante a pandemia de Covid-19, os mapas compuseram um pedido do Ministério Público ao TJSP para suspensão das remoções durante o surto epidemiológico. No mesmo período, os resultados também deram suporte à atuação de deputados no sentido de legislar pela suspensão ou controle dos despejos. A Defensoria Pública do Estado de São Paulo usou os dados para organização interna, com intuito de direcionar equipes especializadas na defesa contra remoções a municípios com maior concentração de conflitos fundiários.

Os resultados também levaram a desdobramentos internos à equipe de pesquisadores do OR. Os grupos de pesquisa territoriais, que acompanham em campo a organização de comunidades ameaçadas, têm usado o mapeamento em suas leituras dos territórios. Na

frente de luta pelo direito à moradia, os resultados da mineração contribuíram para uma leitura sobre o Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Setor Central. Em fevereiro de 2020, os dados do mapeamento colaborativo e do mapeamento de sentenças foram unidos em uma apresentação sobre esse projeto, em um seminário realizado pelo OR junto a movimentos de moradia do Centro de São Paulo. As leituras apresentadas nesse seminário deram subsídio para o posicionamento dos movimentos e para a elaboração de estratégias de intervenção no debate público.

Em linhas gerais, o mapeamento das sentenças contribui para organizar a pesquisa, oferecendo novas compreensões sobre processos de remoção, em outras escalas. Mesmo com caráter mais técnico, se comparado aos outros métodos de mapeamento utilizados pelo OR, as informações obtidas são relevantes para formular novas hipóteses e recortes de análise, guiando e informando a pesquisa-ação em outras escalas, métodos e campos políticos. Como aponta o uso dos dados feito pelo Ministério Público e Defensoria Pública, o compartilhamento dos resultados é importante para mobilizar agentes em torno do tema. Contudo, a abertura completa dos dados traria questões ainda não resolvidas relacionadas ao controle da privacidade e geoidentidade⁸ dos mapeados. Enquanto não se estabelece um consenso sobre o tema, temos adotado algumas técnicas visuais e estatísticas – mapas de calor, agregação por comarca etc. – em todos os textos públicos sobre a pesquisa, durante a etapa de visualização.

Cartografia social: remoções e o impacto na vida das mulheres

Uma das principais fontes de informação do mapeamento são as denúncias de feitas através de parceiros do Observatório de Remoções, correspondendo a aproximadamente 10% dos dados entre janeiro 2017 e março de 2020. Quando analisamos os dados específicos do ABC Paulista, 22% deles são oriundos de denúncias feitas por organizações parceiras. Isso é fruto das relações próximas dos pesquisadores com os ativistas e movimentos de luta por moradia e outros direitos humanos da região, bem como pelo difícil acesso a dados oficiais oriundos das prefeituras.

⁸ Geoidentidade é a tradução de um termo identificado em Sui (2011), denominando os dados associados de pessoas, seu contexto e geolocalização.

Apesar disso, alguns municípios do ABC Paulista não contavam com um conjunto robusto de denúncias, a exemplo do município de Mauá. A partir das boas relações do Laboratório Justiça Territorial com os movimentos da cidade, foi possível pensar ali uma forma de coleta de dados sobre remoções e ameaças. Em fevereiro de 2020, ocorreu a experiência de mapeamento participativo do Observatório de Remoções na Casa de Referência da Mulher Helenira Preta, em Mauá.

A Casa é uma ocupação do Movimento de Mulheres Olga Benário, em parceria com o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas. A ocupação atende mulheres vítimas de violência do ABC Paulista e funciona como um centro de formação política e cultural da cidade.

A atividade, amplamente divulgada pelos movimentos envolvidos sob o título de “Mapeamento das ameaças e das remoções e o impacto na vida das mulheres”, trouxe importantes contribuições tanto para o banco de dados do Observatório em números, quanto para a construção da metodologia de mapeamento participativo no contexto das remoções e ameaças de remoções.

Até 2019, o banco de dados contava com apenas três registros na cidade de Mauá, envolvendo 7 famílias removidas e 407 ameaçadas. A partir da oficina, tivemos um aumento de sete casos, contabilizando 2.240 famílias removidas e 1.100 ameaçadas de remoção.

Contudo, mais do que a captura de dados para o mapeamento, a cartografia social tem como objetivo fortalecer os atores e os processos de resistência. Já que todo mapeamento é uma abstração da realidade, elaborada a partir de um ponto de vista (ACSELRAD; COLLI, 2008), era importante que a oficina gerasse dados de remoções e ameaças acompanhados de outras informações, narrativas (MAHARAWAL; MCELROY, 2018), casos e olhares. Portanto, os participantes da oficina não são apenas sujeitos cartografados, mas interlocutores de um instrumento de luta. Nesse sentido, os processos de cartografia social elaborados pelo OR evidenciam o poder dos mapas: o mapa compreendido como uma narrativa, não somente como um repositório de dados.

A preparação do encontro se deu com as lideranças da ocupação, que reforçaram a importância de registrar o ponto de vista das mulheres de Mauá, especialmente as de baixa renda, sobre as injustiças territoriais. Com vistas a inserir as questões de gênero e da violência contra a mulher em debate sobre a cidade e, assim constituir uma

frente de resistência contra as remoções e ameaças de remoções, no contexto local de Mauá.

A experiência foi dividida em três partes. As duas primeiras partes apresentaram ao coletivo um roteiro com perguntas orientadoras para o debate, partindo de uma leitura do presente – “Como é minha cidade?” – para uma leitura de futuro – “Como minha cidade poderia ser?”. As perguntas orientadoras seguem elencadas abaixo:

- Perguntas orientadoras sobre como é minha cidade: O que temos que fazer hoje para ter uma vida digna na cidade de Mauá? Quais são as principais barreiras pra isso? Quais são as principais barreiras para as mulheres? Caso se sinta confortável, você pode citar exemplos? Quais são os principais problemas de uma pessoa em uma moradia precária? Quais são os principais problemas de uma mulher em uma moradia precária?
- Perguntas orientadoras sobre como minha cidade poderia ser: Como que deveria ser a cidade de Mauá? O que você mudaria na cidade?

A convocação para a oficina foi realizada pelo movimento de mulheres e contou com a participação de doze participantes, em sua maioria, mulheres trabalhadoras e jovens. Com todos sentados em roda em torno do mapa de Mauá, o debate foi mediado por uma das lideranças do Movimento de Mulheres Olga Benário, comentado pelos participantes e registrado pela pesquisadora do Observatório de Remoções, Isabella Alho. Durante o debate, quando mencionada uma remoção ou ameaça, o participante recebia orientação para identificar aproximadamente o número de famílias e relatar a justificativa da remoção, quando e como ela ocorreu, bem como outras informações pertinentes ao mapeamento.

Além da enumeração das ocorrências e levantamento de relatos e memórias, o debate resultou em definições populares para palavras academicamente já estabelecidas, como “risco” e “ameaça”, por exemplo. À palavra “risco”, citada no mínimo 23 vezes, foram atribuídas noções, para além do risco geológico, também de risco de sofrer violência, de não ter vagas em creche, de estar sem amparo social e de desemprego. Já o termo “ameaça” foi apresentado em tom mais grave, sendo usado em referência a violência policial, violência sexual e risco à vida.

Algumas participantes, por já terem frequentado a Casa de Referência em outras ocasiões, e estarem mais familiarizadas com o am-

biente, eram mais falantes e abertas ao debate. Já outras, eram mais caladas. Entre estas, não coincidentemente, todas são mulheres a quem a sociedade não dá voz na maioria dos espaços e algumas estavam pela primeira vez na Casa. Também há a hipótese de que tenham se sentido inibidas pela presença de homens na oficina. Apesar disso, o debate sobre machismo e violência fluiu de maneira tranquila, inclusive, com contribuições dos próprios homens, ao relatarem sobre suas mães e conhecidas e também reconhecendo o machismo na sociedade.

Ao final do debate, iniciando a terceira parte da oficina, os participantes passaram a identificar, em um mapa impresso – previamente elaborado, contendo logradouros e o limite administrativo de Mauá –, os locais das remoções e ameaças citados no debate. Ao longo do exercício, lembraram-se também de outras ocorrências. Mais do que um simples exercício de marcar pontos no mapa, a visualização espacial das remoções e ameaças resultou em reflexões mais profundas sobre as injustiças territoriais. “Nesse bairro, onde teve remoção, falta água todo dia. Não é possível que alguém ache que as pessoas escolheram morar lá como tanto falam”, referiu-se uma das participantes à remoção de 470 famílias do bairro Cerqueira Leite, em 2013.

O grupo de participantes foi incentivado a continuar realizando esses debates e a manter o acompanhamento das remoções e ameaças após a oficina. O grupo em questão continua se reunindo e debatendo as decisões da Prefeitura de Mauá, pensando, inclusive, no que poderão fazer para acolher as mulheres afetadas e receber denúncias. Além disso, por solicitação do grupo, o mapa permaneceu na Casa para servir como ferramenta de luta, passando a ser um dispositivo organizado e administrado pelo movimento.

Considerações finais

Nos estudos sobre o território, existem escalas de pesquisa e ação diferentes, que são dadas pela possibilidade de mapeamento. As escalas de cada mapa interferem no que é possível ler, no que é possível mapear, e na definição de quais eventos são possíveis de ser compreendidos e representados (SOUSA SANTOS, 1988). No caso do OR, que atua numa área muito ampla – a Região Metropolitana de

São Paulo –, o mapeamento das sentenças, em escala metropolitana, e os mapeamentos colaborativos, como é o caso da ocupação do Movimento de Mulheres Olga Benário, em escala local, dão conta de processos territoriais bastante distintos uns dos outros. Essa diferença implica em múltiplas estratégias de pesquisa e ação.

O mapeamento na escala metropolitana sinaliza lugares de concentração. Ainda que muitas dessas concentrações reflitam processos individualizados, como despejos, a leitura abrangente oferece compreensões coletivizadas. Do ponto de vista acadêmico, isso ajuda a conduzir a pesquisa, na medida em que dá subsídios para formular hipóteses de correlação com eventos de escala próxima e escolher recortes de análise. A aproximação de campo, em escala local, oferece informações detalhadas do cotidiano vivido pelas comunidades, que permitem compreender materialmente os eventos mapeados e organizar a resistência junto aos atingidos. Nesse procedimento, os mapas permitem transitar entre diferentes escalas, com diferentes objetivos e metodologias (de pesquisa e de ação política), aumentando a possibilidade de dar conta de processos complexos/multiescalares.

Nesse sentido, a cartografia desenvolvida não é finalística, pois pressupõe o encadeamento de pesquisa e ação. O entrelaçamento dos mapas em duas escalas ajuda a rever/ampliar o conceito de ativismo cartográfico: aqui, o mapa das sentenças – tecnologicamente complexo e desenvolvido de forma restrita – não se separa, no procedimento de pesquisa, das experiências de mapeamento colaborativo. Os processos, objetos e usos, como coloca Santos (2011), são atributos da prática de mapeamento, e não do mapa.

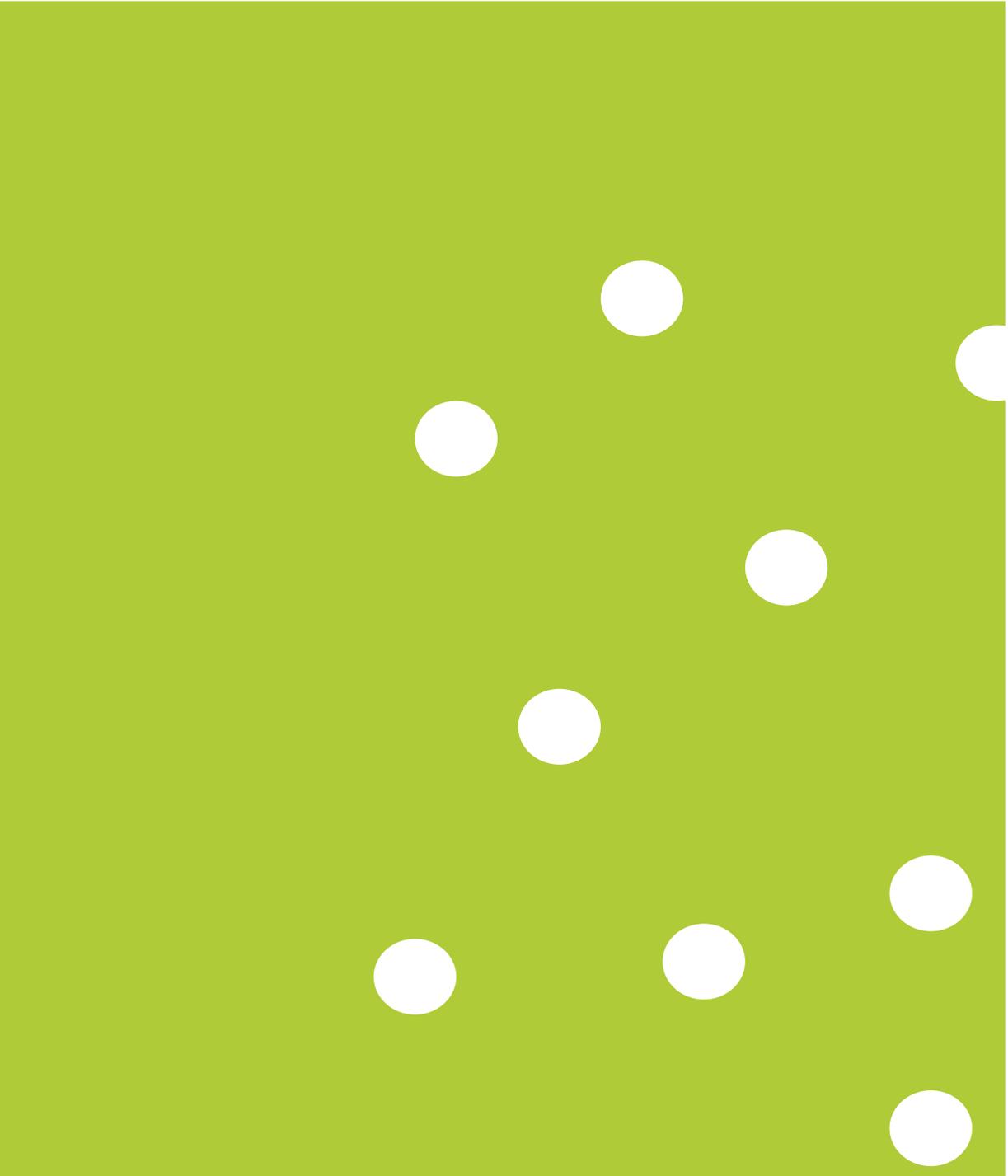
Ainda no campo dos ativismos cartográficos, a diferença de escalas pode estruturar diferentes relações no campo político-institucional, como ilustram os exemplos deste artigo. O mapeamento colaborativo tem maior impacto junto às comunidades envolvidas, contribuindo com sua articulação política. Apesar de ter sido usado no diálogo com movimentos, o mapa das sentenças teve maior emprego no diálogo com instituições do Estado. Mesmo que se compreenda o Estado como arena não monolítica, propícia a tensionamentos internos, por interesses distintos, o trânsito da pesquisa entre campos políticos muitas vezes contrários – movimentos sociais e poder público – traz alguns dilemas no processo, pois pode colocar em risco o lado mais vulnerável. Além

disso, a adoção de métodos de mineração, advindos de uma tradição tecnológica de vigilância, e a garantia da autonomia das pessoas mapeadas sobre seus dados requerem novos procedimentos e cuidados. Esses dilemas já foram apresentados em outros textos (MARINO, 2019), mas ainda ensaiamos soluções para ações futuras.

Referências bibliográficas

- ACSELRAD**, Henri. *Cartografias sociais e território*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2008.
- _____. Mapeamento, identidades e territórios. In: *Cartografia social e dinâmicas territoriais: marcos para o debate*. Rio de Janeiro: UFPR/IPPUR, 2010, p.9-46.
- AIELO**, Daniela. et al. *Eviction Lab Misses the Mark. Shelterforce: the Voice of Community Development*. Disponível em: <<https://shelterforce.org/2018/08/22/eviction-lab-misses-the-mark/>>. Acesso em 17 de junho de 2020.
- BEDESCHI**, Luciana et al. *Mapeamento colaborativo de remoções e ameaças de remoções em São Paulo, Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá*. In: ROLNIK, Raquel. (Org.). *Observatório de Remoções 2015-2017: Relatório final de projeto*. São Paulo: FAUUSP, 2017, p.238. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2017/12/1707OR_publicacaofinal_revDigital_menor.pdf>. Acesso em 17 de junho de 2020.
- CRAMPTON**, Jeremy; KRYEGER, John. Uma introdução à cartografia crítica. In: *Cartografias sociais e território*. Rio de Janeiro: YFRJ, 2008, p. 85-112.
- FALS BORDA**, Orlando. *Por la praxis: El problema de cómo investigar la realidad para transformarla*. Bogotá: Federación para el Análisis de la realidad Colombiana, 1978.
- LACOSTE**, Yves. *A Geografia – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a Guerra*. Campinas: Ed. Papirus, 1998.
- LINS**, Regina Dulce; ROLNIK, Raquel. (Orgs.). *Observatório de Remoções 2017-2018: Relatório bianual*. São Paulo: FAUUSP, 2018.
- MAHARAWAL**, Manissa M.; MCELROY, Erin. The Anti-Eviction Mapping Project: Counter Mapping an Oral History Toward Bay Area Housing Justice. *Annals of the American Association of Geographers*, 2018.
- MARINO**, Aluizio. Mapeando os invisíveis: Desafios e importância em mapear as remoções na Região Metropolitana de São Paulo. *Anais XVIII ENANPUR 2019*. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1252>>. Acesso em 17 de junho de 2020.
- RANDOLPH**, Rainer; GOMES, Pedro Henrique O. A Contribuição da cartografia subversiva para o planejamento do espaço social. Caminhos para uma reflexão a respeito de “subversões” concretas. *Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, v.XIV, n.331 (29), 2010.

- REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. TJ-SP** é a primeira corte estadual de grande porte 100% digital. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-fev-25/tj-sp-primeira-corte-estadual-grande-porte-100-digital>>. Acesso em 01 de abril de 2020.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres.** Cartografia da ação social: Região latino-americana e novo desenvolvimento urbano. Buenos Aires: Clacso, 2009, p.147-156. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/campus/poggiese/14torres.pdf>>. Acesso em 17 de junho de 2020.
- ROLNIK, Raquel. et al. (Orgs.).** *Observatório de Remoções 2015-2017: Relatório final de projeto.* São Paulo: FAUUSP, 2017. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/wpcontent/uploads/2017/12/1707OR_publicacaofinal_revDigital_menor.pdf>. Acesso em 17 de junho de 2020.
- ROLNIK, Raquel. et al.** *Crise habitacional em SP: estamos diante de uma máquina de despejos e remoções?* Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/crise-habitacional-em-sp-estamos-diante-de-uma-maquina-de-despejos-e-remocoes/>>. Acesso em: 16 mar. 2020.
- ROLNIK, Raquel.** *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.* 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de.** Uma cartografia simbólica das representações sociais: Prolegômenos a uma concepção pós-moderna do Direito. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.24, p.139-172. Coimbra: 1988.
- SANTOS, Renato Emerson.** Ativismo cartográfico: Notas sobre formas e usos da representação espacial e jogos de poder. *Revista Geográfica da América Central*, v.2, p.1-17. Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica, 2011.
- SERBENA, Cesar Antonio.** Interfaces atuais entre a E-Justiça e a Q-Justiça no Brasil. Curitiba: *Revista Sociologia e Política*, v.21, n.45, p.47-56, mar. 2013.
- SLETTO, Bjørn I. et al.** Territorialidad, mapeo participativo y política sobre los recursos naturales: la experiencia de América Latina. Bogotá: *Cuadernos de Geografía*, 2013, v.22(2), p.193-310.
- SLETTO, Bjørn I.** “We Drew what We Imagined”: Participatory Mapping, Performance and the Arts of Landscape-Making. Chicago: *Current Anthropology* 50: p.443-476, 2009.
- SUI, Daniel Z.** Legal and Ethical Issues of Using Geospatial Technologies in Society. In: NYERGER, Timothy L.; COUCLELIS, Helen; MCMMASTER, Robert B. (Orgs.). *The SAGE Handbook of GIS and Society.* Londres: SAGE Publications Ltd, 2011, p.634-660.
- SULAIMAN, Samia N.; JACOBI, Pedro Roberto.** *Melhor prevenir: Olhares e saberes para a redução de risco de desastre.* São Paulo: IEE-USP, 2018.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO (TJSP).** *100% Digital – Apresentação.* Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/CemPorCentoDigital/>>. Acesso em 01 de abril 2020.
- _____. *Banco de Sentenças em 1º Grau.* [S.l: s.n.], [s/d.]. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjpg/>>. Acesso em 01 de abril 2020.
- _____. *Comunicado Conjunto n.1741/2019.* Disponível em: <<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=117000>>. Acesso em 01 de abril 2020.



Estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais residente na Região Metropolitana de São Paulo

Anderson Kazuo Nakano, Projeto Conflitos Fundiários Urbanos, do Instituto das Cidades UNIFESP, professor da Universidade Federal de São Paulo

Introdução

A urbanização da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) pode ser considerada produto de profundas transformações ocorridas na sociedade, na economia e no território brasileiro ao longo da segunda metade do século XX. Nesse período, o Brasil atravessou as transições demográficas, rural-urbana e epidemiológica que mudaram os perfis populacionais, territoriais e de morbi-mortalidade do país. Como principal polo industrial nacional do século XX, a RMSP é produto de um modelo de desenvolvimento desigual e concentrador de riquezas sociais, marcado por múltiplas crises políticas e recessões econômicas.

Reconhecida, nacional e internacionalmente, como a maior e mais pujante metrópole brasileira, a metrópole paulistana é caracterizada por vida urbana intensa, diurna e noturna, e por um gigantismo expresso nas grandes quantidades de habitantes (20.368.739 em 2017), de domicílios (6.938.167 em 2017), de posições de trabalho regulares (8.002.646 em 2017), da frota de automóveis privados (14.083.939 em 2017), de deslocamentos diários (42.006.660 em 2017)¹, dentre outras quantificações.

O gigantismo dessa metrópole é clivado por profundas desigualdades socioeconômicas inscritas de diferentes maneiras nos es-

1 A fonte dos dados quantitativos apresentados é a Pesquisa Origem-Destino da Companhia do Metropolitanano de São Paulo de 2017.

paços intraurbanos, estruturados segundo macro segregações entre as classes sociais, conforme estudado por Flávio Villaça (2001). Para esse autor, “a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes *regiões gerais* ou *conjuntos de bairros* da metrópole” (VILLAÇA, 2001, p. 142, *grifo do autor*).

Nesse sentido, para Villaça, “[o] que determina, em uma região, a segregação de uma classe é a concentração significativa dessa classe mais do que em qualquer outra região geral da metrópole” (idem, p. 143). Com base nos três tipos de segregação urbana definidos por Jean Lojkin (1981), Villaça destaca o tipo baseado na “separação crescente entre as zonas e moradias reservadas às camadas sociais mais privilegiadas e as zonas de moradia popular” (idem, p. 147). Segundo ele, esse tipo de segregação urbana constitui “as principais forças atuantes sobre a estruturação do espaço metropolitano no Brasil” (idem, p. 147).

É clara a incidência das forças de segregação na estruturação do espaço intraurbano da metrópole de São Paulo, onde há separações e distanciamentos entre as “regiões gerais” habitadas, de um lado, pelas classes sociais de média e alta renda e, de outro lado, pelas classes populares formadas pelos trabalhadores de baixa renda. De uma maneira geral, as “regiões gerais” com os bairros habitados pelas classes mais ricas e privilegiadas se autosegregam em localizações próximas ao centro metropolitano, inscrito no chamado quadrante Sudoeste, enquanto as “regiões gerais” com os bairros habitados pelas classes trabalhadoras são segregadas em localizações periféricas a Norte, Sul, Leste e Oeste do quadrante Sudoeste.

É bastante conhecido o fato de que a segregação entre o quadrante Sudoeste e os bairros e municípios periféricos é fortemente entrelaçada com as desigualdades socioeconômicas e com as discrepâncias nas condições urbanas e habitacionais que dividem aquelas duas “regiões gerais” da metrópole paulistana. Obviamente, entre tais extremos, há várias nuances e combinações que rompem com dualismos simplificados.

Vale atentar para a característica processual e não estática da segregação urbana destacada por Villaça. Para ele, “[a] segregação é um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço” (idem, p. 150). Nesse processo, um dos mecanismos

mais representativos é a remoção de moradores de baixa renda realizada de várias maneiras, desde as ações formais de despejo, desapropriação e reintegração de posse até as ações informais e muitas vezes criminosas, que resultam na expulsão e na retirada de moradores dos seus locais de moradia, inclusive por meio de coerção e de incêndios. Com a remoção, a segregação urbana expõe a feição violenta da urbanização socialmente injusta e desigual da metrópole paulistana.

A perda habitacional provocada pelos aumentos dos preços fundiários e imobiliários que são, muitas vezes, acompanhados por elevações nos valores de aluguéis residenciais, evidencia o funcionamento de outro mecanismo mais sutil em operação nesse processo, que, neste caso, pode ter duração maior e ser menos perceptível do que a remoção forçada, realizada em ações de despejo e reintegração de posse. O aumento de preços fundiários e imobiliários em determinadas localizações decorrem, geralmente, das mudanças produzidas por ações públicas e/ou privadas associadas a investimentos em obras de infraestrutura e empreendimentos urbanos. Nessas localizações, as mudanças criam condições atrativas que aumentam as chamadas demandas capitalistas por terras urbanas provocando, assim, a elevação dos preços fundiários e imobiliários. Quando os preços fundiários e imobiliários e os valores de aluguéis residenciais de uma localização urbana aumentam, os moradores de baixa renda que vivem em domicílios alugados podem ter dificuldades para permanecer em seus locais de moradia e são obrigados a buscar outros locais mais baratos para morar.

Diante da segregação socioespacial agravada por processos de perdas habitacionais sofridas por moradores de diferentes áreas da metrópole paulistana, este texto tem como objetivo apresentar uma estimativa numérica da população de baixa renda vulnerável a perdas habitacionais residente na RMSP. Essa estimativa baseia-se na quantificação dos grupos populacionais definidos segundo os seus tipos de domicílio (particulares – permanentes e improvisados – e coletivos) e suas condições de ocupação em domicílios particulares permanentes (próprio de algum morador ainda pagando, alugado, cedido por empregador, cedido de outra forma e outra condição de ocupação domiciliar). Para quantificar os grupos populacionais supostamente vulneráveis a perdas habitacionais, utilizou-se o banco de microdados da amostra do Censo Demográfico de 2010 produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Ao considerar a remoção e a perda habitacional como parte do processo de segregação urbana histórico e atual da metrópole paulistana, fica claro que a estimativa da população de baixa renda vulnerável a essa perda traz, neste texto, somente um retrato quantitativo estático. Ele é útil, no máximo, como um pano de fundo para análises mais dinâmicas e aprofundadas a respeito das relações entre diversas variáveis e diversos fatores presentes nos processos que resultam em diferentes modos de despossessão fundiária, territorial e habitacional. Apresentam-se, então, as premissas e os referenciais teóricos e conceituais que nortearam a seleção de variáveis mencionadas, cuja somatória resulta na estimativa numérica da população de baixa renda vulnerável à perda habitacional residente no território da RMSP.

A insuficiência de renda familiar para o acesso habitacional

O primeiro pressuposto adotado na seleção dos microdados utilizados na estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais baseia-se na insuficiência da renda para acessar e se manter na habitação. Considerou-se que os grupos populacionais que não possuem renda familiar suficiente para satisfazer adequadamente suas necessidades também são vulneráveis a perdas habitacionais quando, em determinados contextos urbanos, sociais, políticos, econômicos e ambientais, é combinada com outros fatores que agravam a insegurança na condição de ocupação da moradia. Entende-se que essa combinação de fatores leva à perda habitacional.

Além da impossibilidade de acesso ao mercado habitacional, a insegurança na condição de ocupação habitacional de grande parte da população com baixos rendimentos se deve também às limitadas provisões habitacionais produzidas por meio de programas coordenados pelo poder público. Estes não satisfazem as necessidades de muitos membros daqueles grupos que, desse modo, veem-se obrigados a buscar alternativas de moradia utilizando os próprios recursos ou por meio de favor. Em geral, tais alternativas são precárias, com condições de infraestrutura urbana ruins. Nesses arranjos, a posse da terra e do imóvel ocorre de modo, muitas vezes, informal e inseguro, em

loteamentos e ocupações irregulares. Não raro, opções se localizam em áreas urbanas periféricas, distantes dos benefícios da vida urbana, concentrados nas áreas centrais das cidades.

Porém, também existem alternativas precárias, irregulares e inseguras de moradia nas áreas centrais, acessadas pelas populações de baixa renda, como, por exemplo, as favelas centrais, os cortiços, as pensões, as ocupações de terrenos e prédios ociosos, os domicílios improvisados, entre outras. Tais áreas são também os lugares onde se concentra a maior parte da crescente população em situação de rua, que sequer acessa as alternativas habitacionais precárias, irregulares e inseguras e, desse modo, sobrevive em condições-limite de vulnerabilidade.

Diante da importância da renda familiar no acesso e na permanência habitacional, adotou-se sua insuficiência como primeiro pressuposto para a vulnerabilidade a perdas habitacionais e, portanto, como critério básico de seleção dos microdados utilizados na estimativa da população nessa situação. Esse pressuposto traz imediatamente uma segunda questão importante relativa à definição do nível de rendimento considerado suficiente para atender a necessidade habitacional, que é a reflexão sobre o cálculo do *déficit* habitacional.

Um dos cálculos mais conhecidos é feito pela Fundação João Pinheiro, órgão do governo estadual de Minas Gerais, dedicado ao ensino e à pesquisa. Esse órgão calcula o déficit habitacional brasileiro desde meados da década de 1990, utilizando os microdados das Pesquisas Nacionais por Amostra Domiciliar (PNADs) e dos Censos Demográficos, ambos produzidos pelo IBGE.

Em 2010 o cálculo do *déficit* habitacional brasileiro foi feito pela Fundação João Pinheiro a partir dos microdados da amostra do Censo Demográfico IBGE daquele ano. Ele mostrou que 66,6% do *déficit* de novas moradias correspondiam às necessidades habitacionais de pessoas que viviam em domicílios sem rendimentos ou com rendimentos menores do que três salários mínimos. Isso significa que a maior parte das pessoas que não satisfaziam suas necessidades habitacionais possuíam renda familiar menor ou igual a três salários mínimos.

Além da informação a respeito do *déficit* habitacional brasileiro, levou-se em conta, na definição do nível insuficiente de renda para satisfazer a necessidade habitacional, o valor máximo da renda familiar dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida²(PMCMV) definidos no Parágrafo 6º do Artigo 3º, inserido na Lei

2 Esse Programa foi lançado no início de 2009 pelo governo federal como medida anticíclica prevista para enfrentar os efeitos da crise econômica de 2008, originária dos Estados Unidos e que logo se expandiu em direção a outros países do mundo. Atualmente, o Programa Minha Casa Minha Vida encontra-se praticamente paralisado em relação aos atendimentos das necessidades habitacionais das famílias de baixa renda.

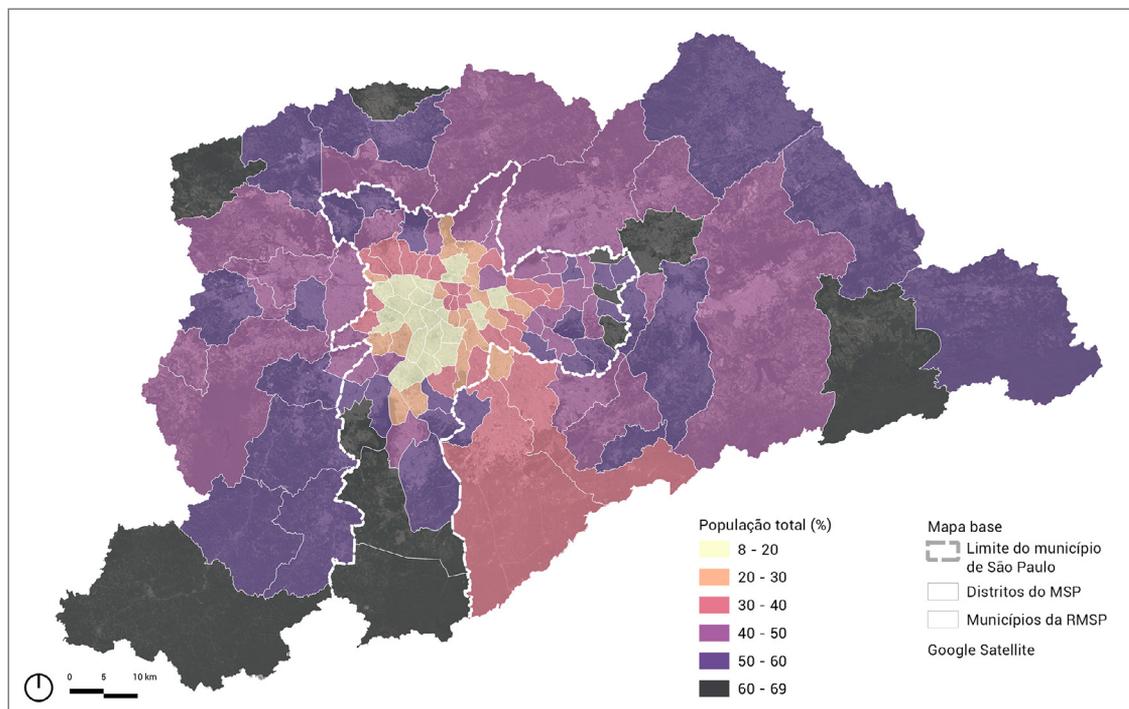
Federal 11.977/2009 pela Lei Federal 12.424/2011. Ambas dispõem sobre o programa habitacional e sobre a regularização fundiária de assentamentos irregulares localizados em áreas urbanas. O Artigo 3º estabelece os requisitos necessários para indicação dos beneficiários do PMCMV. Os incisos que fazem parte do Parágrafo 6º do Artigo 3º estabelecem os limites máximos da renda familiar dos beneficiários, a serem observados na atualização dos limites estabelecidos pela formulação inicial do PMCMV. Eles determinam que, nessa atualização, a renda familiar dos beneficiários não deve ultrapassar os limites de dez (inciso I), seis (inciso II) e três salários mínimos (inciso III).

Para a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais, interessa particularmente o limite em três salários mínimos que corresponde ao valor máximo da renda familiar dos beneficiários atendidos na Faixa 1. Do ponto de vista do PMCMV, as famílias com renda familiar menor ou igual àquele valor não tinham renda suficiente para adquirir suas moradias e, portanto, necessitavam de subsídio público integral para satisfazer suas necessidades habitacionais. Supõe-se, por conseguinte, que aquelas famílias com rendimentos insuficientes para adquirir suas moradias também poderiam vivenciar situações de vulnerabilidade a perdas habitacionais, dependendo das disputas em torno das localizações em que se encontram.

Em 2011, quando o valor do salário mínimo brasileiro era igual a R\$ 540, o limite máximo da renda familiar dos beneficiários atendidos pelo PMCMV, segundo os critérios e exigências da Faixa 1, era igual a R\$ 1.600, valor um pouco menor do que R\$ 1.620, que correspondia a três salários mínimos naquele ano.

Adotando o mesmo ponto de vista do PMCMV, considerou-se a renda familiar menor ou igual a R\$ 1.600 como a referência básica para definir a insuficiência de rendimentos que impede o acesso habitacional e, portanto, contribui para a vulnerabilidade de determinados grupos populacionais a perdas habitacionais. Supõe-se que os grupos com renda familiar menor ou igual a R\$ 1.600 podem estar vulneráveis porque sua renda, baixa, associada à insegurança da ocupação domiciliar, não assegura as condições para enfrentar os impactos de despejos, expulsões, reintegrações de posse, aumentos nos custos de vida e nos valores de aluguéis e prestações, entre outros.

Certamente há alguma arbitrariedade na decisão de adotar o valor de R\$ 1.600 como referência para a determinação da renda fami-



liar que inviabiliza o acesso à habitação adequada e produz vulnerabilidade a perdas habitacionais. Contudo, acredita-se que tal decisão está bem fundamentada em informações relativas ao *déficit* habitacional brasileiro e aos critérios de atendimento do PMCMV. A população com renda familiar menor ou igual a R\$ 1.600 corresponde à maior parte das pessoas que compõem os números do *déficit* e é aquela que deve ser integralmente subsidiada no atendimento habitacional, por ser a que mais necessita de ajuda do poder público nesse quesito.

Em 2010, a população com renda familiar mensal menor ou igual a R\$ 1.600 representava 43,5% (8.561.914 pessoas) da população total da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). A Figura 1 mostra a distribuição dessa população entre os municípios da metrópole e os distritos do Município de São Paulo (MSP). Mais de 50% das populações dos municípios localizados nos extremos das porções Leste, Nordeste, Noroeste e Sudoeste da RMSP possuíam renda menor ou igual a R\$ 1.600. No MSP, esse percentual estava nos extremos das periferias Leste e Sul, em distritos como Iguatemi e Parelheiros, respectivamente.

Figura 1
RMSP – População com renda familiar menor ou igual a R\$ 1.600 – 2010

Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010.

Conforme mencionado anteriormente, a insuficiência de renda para acesso e permanência habitacional resulta em perdas habitacionais quando associada a condições inseguras e vulneráveis de ocupação da moradia. Dependendo da condição de ocupação, o morador pode ser mais ou menos vulnerável a tais perdas. Conforme proposição de Raquel Rolnik (2016), a insegurança na ocupação e na posse da habitação está na base da “permanente transitoriedade” vivida pela população de baixa renda, exposta a riscos e a ameaças de despossessões fundiárias e territoriais que, invariavelmente, resultam nas perdas habitacionais por processos de remoção. Mas como mensurar a população que vive em condições inseguras de ocupação e posse habitacional?

Na seção seguinte, apresento as premissas que nortearam a seleção das variáveis do banco de microdados do Censo Demográfico do IBGE de 2010, relativas às condições de ocupação domiciliar a partir das quais se quantificou o número dos moradores residentes na RMSPP nessas condições.

As condições supostamente vulneráveis na ocupação de domicílios particulares permanentes

Os microdados da amostra do Censo Demográfico IBGE de 2010, fonte básica deste trabalho, não trazem a quantidade de pessoas que vivem em situação de insegurança na ocupação e na posse das respectivas habitações. No Brasil, não há dados precisos a esse respeito. Os dados do IBGE relativos à irregularidade fundiária dos domicílios brasileiros são extremamente subdimensionados, pois são obtidos a partir da declaração dos moradores desses domicílios que, geralmente, não possuem conhecimento claro a respeito da regularidade ou irregularidade nas documentações, titulações e registros jurídicos referentes à propriedade dos lotes ocupados. Por isso, é impossível dimensionar com precisão o tamanho da população brasileira que vive em situação de insegurança na ocupação e posse habitacional, ocasionadas pela irregularidade fundiária dos lotes ou dos terrenos que ocupam. Diante de tal impossibilidade, o que fazer para quantificar a população vulnerável?

A alternativa foi elaborar estimativas a partir de alguns pressupostos mais ou menos aceitáveis a respeito das condições de ocupação das habitações em questão. Assim, na seleção dos microdados da amostra do Censo Demográfico IBGE de 2010 utilizados na construção da estimativa da população vulnerável a tais perdas, adotou-se um pressuposto baseado nas condições de ocupação de domicílios particulares permanentes. Pressupôs-se que os moradores de baixa renda (com renda familiar mensal menor ou igual a R\$ 1.600, definida segundo raciocínio apresentado anteriormente) de domicílios particulares permanentes “próprio de algum morador – ainda pagando”, “alugado”, “cedido pelo empregador”, “cedido de outra forma” e com “outra condição de ocupação” podem ser vulneráveis a perdas habitacionais, fundiárias e territoriais dependendo dos choques, riscos e ameaças produzidos em determinados contextos urbanos, políticos, econômicos e ambientais, entre outros.

Além dos moradores de domicílios particulares improvisados e de domicílios coletivos presentes em pequenas quantidades³, a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais inclui também os moradores dos domicílios particulares permanentes ocupados nas condições mencionadas no parágrafo anterior. Essa espécie de domicílios particulares abriga a maior parte da população brasileira. Considerou-se, hipoteticamente, que os moradores que vivem em algumas dessas condições podem ser considerados vulneráveis a perdas habitacionais, caso seus locais de moradia sejam impactados por processos de valorização fundiária e imobiliária, aumento nos valores das prestações para aquisição da moradia, elevação nos preços de aluguéis, grandes obras de infraestrutura urbana que acarretam desapropriações, ações de reintegração de posse, expulsões, entre outros fatores.

Moradores vulneráveis a perdas habitacionais em domicílios particulares permanentes próprios de algum morador – ainda pagando

A suposta vulnerabilidade dos moradores de baixa renda que vivem em domicílios “próprios de algum morador – ainda pagando” baseia-se no risco de perda habitacional ocasionada por certa inseguran-

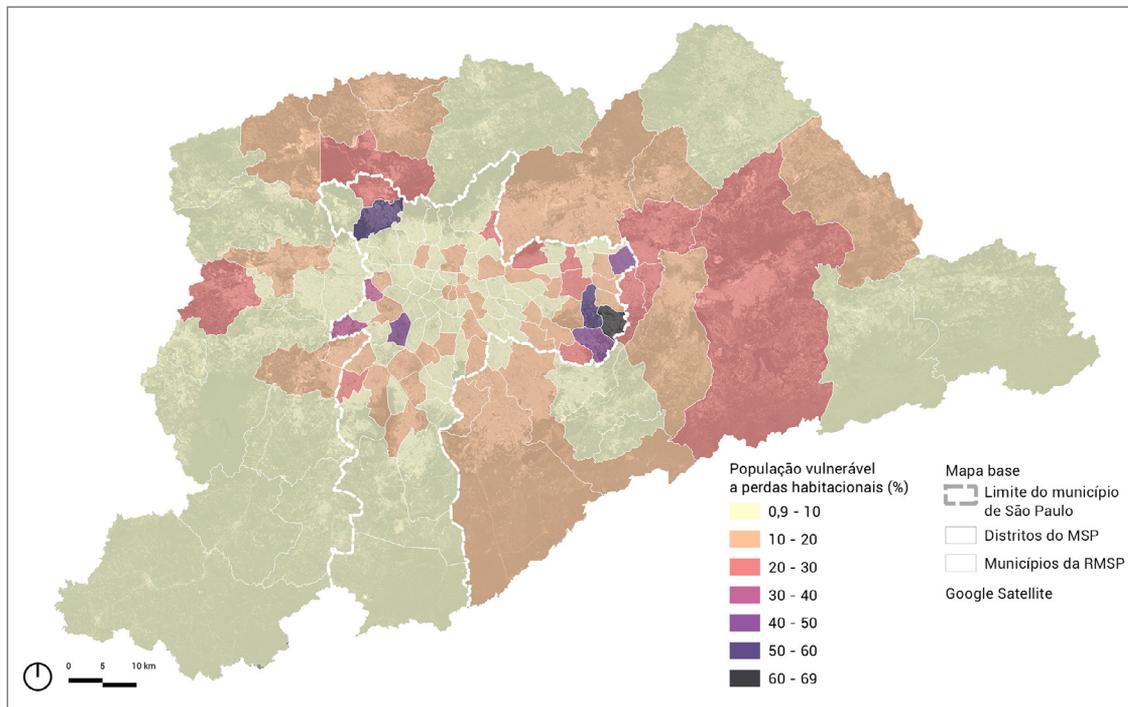
³ A baixa participação dos moradores dos domicílios improvisados e coletivos, no total de 3.423.265 pessoas que compõem a estimativa da população vulnerável a perdas populacionais residente na RMSP, faz com que não nos detenhamos nesses grupos populacionais no presente trabalho. Os moradores da primeira espécie de domicílios correspondem a 0,3% daquela população estimada e os moradores da segunda correspondem a 2,0%.

ça na condição de ocupação e de posse da moradia. Essa insegurança se manifesta concretamente quando a perda ocorre devido à incapacidade de continuar arcando com o pagamento das prestações referentes à aquisição do imóvel. Pressupõe-se, portanto, que esses moradores são vulneráveis a perdas habitacionais porque o atraso e a não quitação dos pagamentos das prestações relativas à aquisição do imóvel pode expô-los a despejos. Nesse sentido, choques nas conjunturas políticas, sociais, econômicas ou ambientais podem levar à inadimplência.

Portanto, como já dito, para a seleção dos microdados utilizados na estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais, pressupôs-se que, nas cidades brasileiras, os moradores de baixa renda que vivem naqueles domicílios particulares permanentes (“próprio de algum morador – ainda pagando”) sejam vulneráveis a tais perdas caso não tenham recursos e ativos para lidar com a inadimplência no pagamento das prestações para a aquisição do imóvel. Utilizando o raciocínio de Caroline Moser (1997) e de Rubem Katzman e Fernando Filgueira (2006), pode-se dizer que essa vulnerabilidade depende da capacidade dos moradores em mobilizar tais recursos e ativos para enfrentar e superar os riscos associados àquela inadimplência. Caso não consigam mobilizar esses recursos, podem vir a sofrer perdas habitacionais.

Nesse sentido, podemos relacionar a vulnerabilidade à perda habitacional com a “alienação residencial”, discutida por David Madden e Peter Marcuse (2016), no tocante à situação na qual os moradores não se sentem em casa (*not feel at home*), vivendo em suas moradias. Assim, a “alienação residencial” surge quando os moradores de uma habitação ainda não quitada vivem sob o risco de perdê-la, devido à inadimplência no pagamento das prestações relativas à aquisição do imóvel, ou por causa de outras condições de insegurança nas formas de ocupação e de posse habitacional.

Assim, pressupõe-se que a vulnerabilidade ante os riscos de perdas habitacionais, a “alienação residencial” e os processos de despossessão territorial sofridos pelos moradores de baixa renda se entrelaçam, formando uma rede de insegurança habitacional que envolve principalmente os moradores que vivem em domicílios particulares permanentes “próprios de algum morador – ainda pagando”. Os moradores de domicílios ainda não quitados correspondem a 15,1% (518.471 pessoas) da população vulnerável a perdas populacionais estimada.



A Figura 2 mostra a distribuição espacial desses moradores que se concentram principalmente nos distritos periféricos do MSP, reconhecidos pela presença marcante de grandes conjuntos habitacionais de interesse social promovidos pelo poder público, tanto no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), durante a atuação do extinto Banco Nacional de Habitação (BNH), quanto pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) do governo estadual de São Paulo. Trata-se dos distritos do Jaraguá, na parte Noroeste do município, dos distritos de Cidade Tiradentes, Iguatemi, Itaim Paulista e José Bonifácio localizados na parte Leste e dos distritos do Jaguaré, Morumbi e Raposo Tavares na parte Oeste.

Vale lembrar que há, nas cidades brasileiras, recorrência nos processos de instalação de moradores de baixa renda removidos de suas moradias localizadas em áreas centrais e valorizadas para conjuntos habitacionais de interesse social construídos em bairros periféricos. Certamente, muitos moradores dos conjuntos habitacionais construídos nos extremos da Zona Leste paulistana são oriundos de áreas removidas no passado, recente ou longínquo.

Figura 2
RMSP – População vulnerável a perdas habitacionais em domicílio particular permanente próprio de algum morador – ainda pagando – 2010

Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010.

Nos demais municípios da RMSP, como Caieiras na porção Noroeste, Itapevi, na Oeste, e Ferraz de Vasconcelos, Itaquaquetuba, Mogi das Cruzes e Poá, na Leste, é possível que entre 30% e 40% da população vulnerável a perdas habitacionais viviam em domicílios particulares permanentes “próprio de algum morador – ainda pagando”. Destes, provavelmente muitos viviam em habitações em processo de aquisição de imóveis em loteamentos populares, regulares ou não, ou em conjuntos habitacionais da CDHU.

Moradores vulneráveis em domicílios particulares permanentes alugados

A teia da insegurança habitacional, formada pelo entrelaçamento entre a vulnerabilidade ante os riscos de perdas habitacionais, a “alienação residencial” e os processos de remoção de moradores de baixa renda, envolve também os moradores dos domicílios particulares permanentes “alugados”. No senso comum, esses moradores são vistos como os mais vulneráveis a perdas habitacionais, porque faz parte do imaginário social a ideia de que os proprietários de imóveis alugados têm todo o direito de mover ações de despejo contra seus inquilinos, que, porventura, venham a atrasar ou deixar de pagar os aluguéis. Há motivos históricos, jurídicos e factuais para o estabelecimento de ligações diretas entre o atraso ou qualquer outro descumprimento em relação ao pagamento de aluguel e as ações de despejo, que obrigam os inquilinos devedores a sair do imóvel alugado e, nos casos das moradias, a sofrer perdas habitacionais. Portanto, diante desses motivos, é inevitável considerar os moradores de baixa renda que vivem em moradias alugadas como parte da população vulnerável a perdas habitacionais.

As análises clássicas sobre a gentrificação elaboradas por Ruth Glass⁴ (1964 *apud* BROWN-SARACINO, 2010) a partir das mudanças sociodemográficas e imobiliárias, verificadas no centro de Londres durante a década de 1960, mostraram os impactos desse fenômeno urbano sobre os inquilinos e os locatários habitacionais de baixa renda.

Em sua proposta para uma teoria da gentrificação baseada na economia política da produção e transformação do espaço urbano, Neil Smith (1979 *apud* BROWN-SARACINO, 2010) destaca a importância

4 Ruth Glass foi a primeira pessoa a utilizar o termo “*gentrification*” em textos publicados na década de 1960. A autora utilizou esse termo para se referir ao deslocamento (*displacement*) da classe trabalhadora que vivia em bairros centrais de Londres que, desse modo, sofriam mudanças em seu caráter social (*social character*). Para Glass, a *gentrification* ocorria em um contexto de disputa e competição social e econômica pelo espaço urbano.

dos determinantes da “depreciação do capital” (*capital depreciation*) na produção da disparidade entre a renda fundiária potencial e atual (*rent gap*), sendo esta última, a renda fundiária atual, capitalizada sob o uso presente da terra urbana. Para Smith, a “depreciação (do capital imobiliário) produz as condições econômicas objetivas que fazem com que a revalorização do capital (gentrificação) seja uma resposta racional do mercado”⁵ (SMITH, 1979 *apud* BROWN-SARACINO, 2010, p. 81).

Entre os fatores que participam da “depreciação do capital” imobiliário no centro da cidade, Smith inclui os relacionados ao mercado de locação imobiliária, particularmente habitacional (*landlordism*). Em áreas impactadas pela gentrificação, os inquilinos e os locatários habitacionais de baixa renda podem sofrer pressões provocadas por aumento nos valores dos aluguéis de suas habitações. Tais pressões podem surgir também quando os proprietários das habitações alugadas calculam possibilidades de ganho maior com o imóvel, trazidas pela valorização produzida por ciclos de reinvestimentos urbanos.

C. Hamnett e B. Randolph são os estudiosos da gentrificação que a teorizam considerando os ganhos potenciais relacionados à dinâmica do mercado de locação habitacional. Segundo Loretta Lees *et al.* (2008), os dois autores complementam a teoria proposta por Neil Smith, baseada no *rent gap*, propondo uma teoria sobre a gentrificação baseada em outro tipo de *gap*, que aparece nos dois métodos de avaliação da propriedade residencial utilizados na Inglaterra: (i) Um método baseado nos ganhos financeiros potenciais que podem vir a ser obtidos com o aluguel do imóvel habitacional (*gap* em relação ao que se deixa de ganhar mantendo o imóvel habitacional sem extração da renda fundiária obtida por meio do aluguel); (ii) Outro método baseado no valor deste imóvel quando estiver vago e, portanto, disponível para ser vendido no futuro para algum comprador com a intenção de ocupá-lo e utilizá-lo (*gap* entre o que se deixa de ganhar mantendo o imóvel vago sem a extração da renda fundiária obtida por meio da comercialização).

A disparidade entre os ganhos obtidos com a cobrança do aluguel e com a venda do imóvel é denominada por Hamnett e Randolph (1986 *apud* LEES *et al.*, 2008, p. 69) como *value gap*. Se os ganhos com a cobrança do aluguel se mostrarem desvantajosos em relação aos ganhos com a venda do imóvel, o locador pode optar pela segunda alternativa e os inquilinos e locatários podem vir a ser despejados. Se ocorrer o contrário, isto é, nos casos em que os ganhos com o aluguel

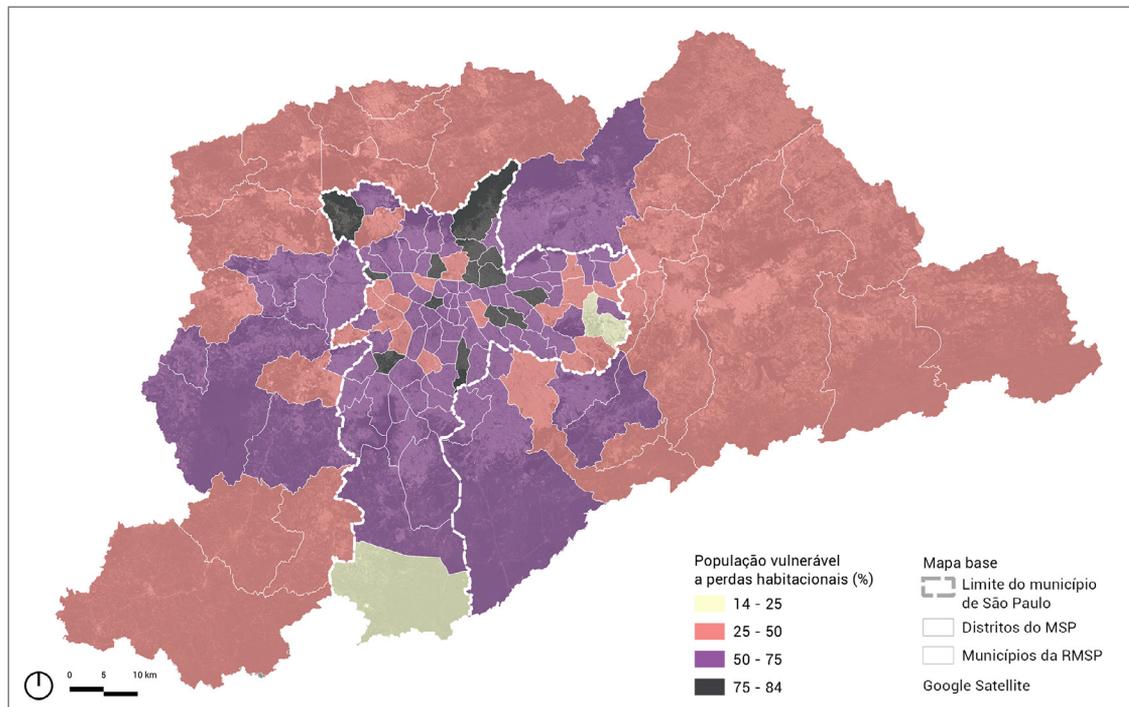
5 No original, em inglês: “depreciation produces de objective economic conditions that make capital revaluation (gentrification) a rational market response”(SMITH, 1979 *apud* BROWN-SARACINO, 2010, p. 81).

forem mais vantajosos, é certo que o acesso ao imóvel não é viável para inquilinos de baixa renda. Caso estes estejam alugando o imóvel para morar, certamente serão despejados e substituídos por inquilinos com maior poder aquisitivo e capacidade de pagamento.

Assim, tanto as teorias clássicas da gentrificação formuladas por Ruth Glass e Neil Smith, quanto a de C. Hamnett e B. Randolph, colocam-se como referências importantes para a seleção dos microdados relativos aos moradores de baixa renda (com renda familiar menor ou igual a R\$ 1.600) de domicílios particulares permanentes alugados, que foram utilizados na estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais. Nessa estimativa, os moradores de domicílios alugados representam 54% (1.848.285 pessoas) da população vulnerável a perdas habitacionais residente na RMSP. Os dados não distinguem os moradores que pagam aluguéis formais dos que pagam aluguéis informais. Eles podem estar em situação de maior insegurança habitacional, porque podem ser expulsos das suas moradias sem o respaldo de direitos legais.

A Figura 3 expõe a distribuição dos moradores entre os municípios da RMSP e os distritos do MSP. Nota-se que os municípios da periferia metropolitana, onde mais de 50% da população vulnerável vivem em domicílios particulares permanentes alugados, apresentam forte conurbação com a área urbanizada do município de São Paulo. Nota-se também que a grande maioria dos distritos do MSP, tanto centrais quanto periféricos, tinha mais de 50% das suas populações vulneráveis a perdas populacionais estimadas em domicílios alugados. Em alguns distritos das porções intermediárias e do Nordeste e Noroeste do MSP, o percentual é ainda maior, superando o patamar de 75%. Já nos distritos dos extremos da Zona Leste, ocorre o oposto, pois o percentual é menor do que 25%. Conforme visto anteriormente, em alguns desses distritos com forte presença de conjuntos habitacionais de interesse social produzidos pelo poder público, predomina a parte da população vulnerável a perdas habitacionais estimada que mora em domicílios particulares permanentes “próprios de algum morador – ainda pagando”.

Vale retomar o dado que indica a predominância das pessoas com baixa renda que vivem em domicílios particulares permanentes alugados na estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais (54%), pois, ao se inserir em contextos urbanos caracterizados por valorizações fundiárias e imobiliárias, decorrentes de investimentos públicos e/ou privados, podem vir a sofrer perdas habitacionais pro-



vocadas por aumentos dos preços dos aluguéis residenciais. Conforme visto nos referenciais teóricos sobre a gentrificação, os moradores da classe trabalhadora que vivem em domicílios alugados são um dos primeiros a sofrer os impactos dos *rent gap* produzidos pelos ciclos de desinvestimentos e reinvestimentos, conforme Neil Smith (1979), e os efeitos do *value gap*, conforme C. Hamnett e B. Randolph (1986).

A dispersão espacial da população vulnerável a perdas habitacionais moradora de domicílios particulares permanentes alugados, em grande parte da área urbana metropolitana consolidada, inclusive em quase toda a área urbana do MSP, faz-nos pensar que é necessário identificar os territórios onde estão em curso, identificando, por exemplo:

- Ocorrências de ações públicas causadores de fortes valorizações fundiárias e imobiliárias como, por exemplo, melhorias nas condições de acessibilidade e mobilidade, aplicação de instrumentos de política urbana voltados a grandes projetos de reestruturação urbana, como operações urbanas consorciadas, projetos de intervenções urbanas, implantação de grandes equipamentos e infraestrutura urbana;

Figura 3
População vulnerável a perdas habitacionais em domicílios particulares permanentes alugados – 2010

Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010.

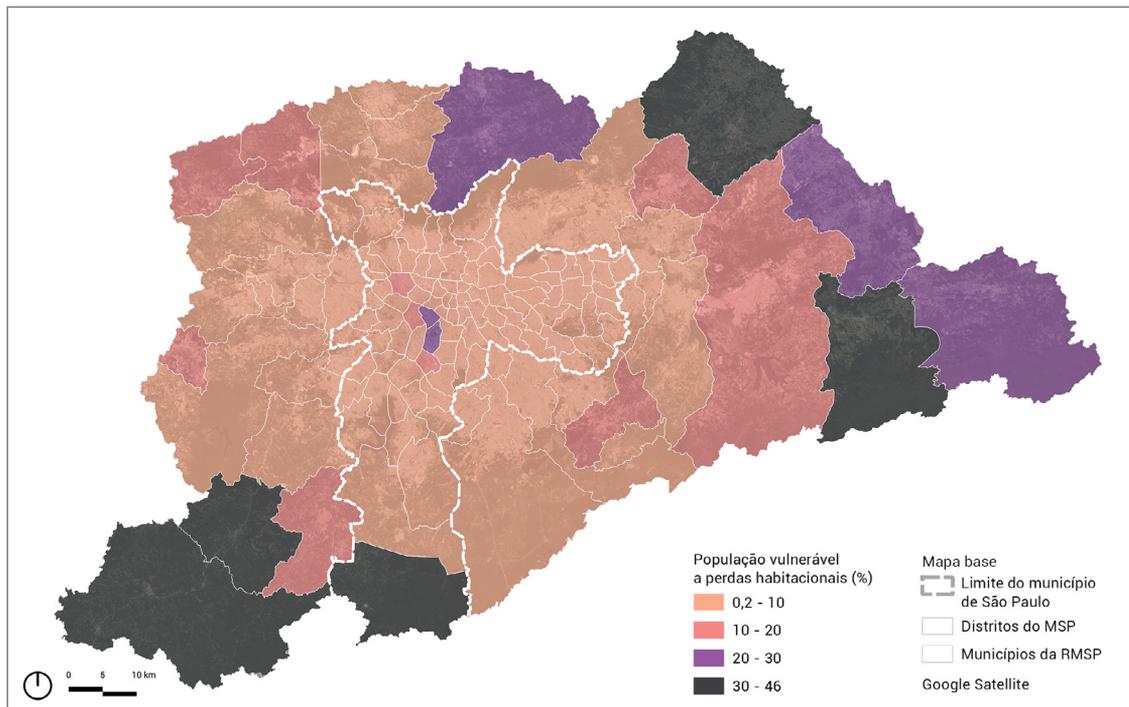
- Incidências diretas dos investidores do mercado de incorporação imobiliária interessados na aquisição de imóveis destinados a receber novos empreendimentos;
- Fricções e conflitos entre moradores das camadas sociais de baixa, média e alta renda.

Nos contextos urbanos marcados por esses processos, os moradores de domicílios particulares permanentes alugados incluídos na estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais podem sofrer com aumentos nos preços de aluguéis residenciais e ser obrigados a se mudar. Nos casos de atraso ou inadimplência no pagamento dos aluguéis, podem vir a sofrer ações de despejo.

Moradores vulneráveis em domicílios particulares permanentes cedidos pelo empregador, cedidos de outra forma e em outra condição de ocupação

Após justificar a adoção dos pressupostos relacionados à vulnerabilidade a perdas habitacionais dos moradores de domicílios particulares permanentes com condições de ocupação “próprio de algum morador – ainda pagando” e “alugado”, faz-se necessário expor e justificar os pressupostos utilizados na seleção dos microdados relativos aos moradores dos domicílios “cedidos pelo empregador”, “cedidos de outra forma” e que foram ocupados em “outra condição”, inclusive irregularmente. Por causa dos vínculos supostamente frágeis desses moradores de baixa renda com suas respectivas moradias cedidas e com outras condições de ocupação, nos termos utilizados pelo IBGE, pressupõe-se que tais moradores pobres também se encontram enredados na teia de riscos, inseguranças e ameaças de despossessão fundiária e territorial e, também, a perdas habitacionais. Portanto, vivem em constante “alienação residencial”, no sentido proposto por David Madden e Peter Marcuse (2016).

Em geral, viver em uma habitação cedida por terceiros ou ocupada de modo precário e irregular indica insegurança e precariedade na ocupação e na posse do imóvel habitacional. Pressupõe-se que o morador de baixa renda que vive em uma habitação cedida ou ocupada irregularmente possui pouco ou nenhum controle sobre a sua



permanência nessa habitação. Eventuais conflitos ou rupturas na relação daquele morador com o proprietário ou locatário dessa habitação cedida ou ocupada em outra condição podem ocasionar a expulsão do morador. Por isso, na seleção dos microdados utilizados na estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais, pressupôs-se que os moradores de baixa renda, com renda familiar mensal menor do que R\$ 1.600, que viviam em domicílios particulares permanentes “cedidos por empregador” ou “cedido de outra forma” estavam sujeitos a esse tipo de vulnerabilidade e deveriam ser incluídos em tal estimativa populacional. Na estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais residente na RMSP, os moradores desses domicílios representam, respectivamente, 3% (192.297 pessoas) e 19,2% (656.483 pessoas).

A Figura 4 apresenta o mapa com a distribuição de parte da população vulnerável a perdas habitacionais que mora em domicílios particulares permanentes cedidos por seus empregadores. A participação dos moradores desses domicílios na estimativa daquela população é muito baixa, conforme percentual mencionado no parágrafo anterior (3%). Ainda observando o mapa da Figura 4, vale destacar os

Figura 4
População vulnerável a perdas habitacionais em domicílios particulares permanentes cedidos por empregadores – 2010

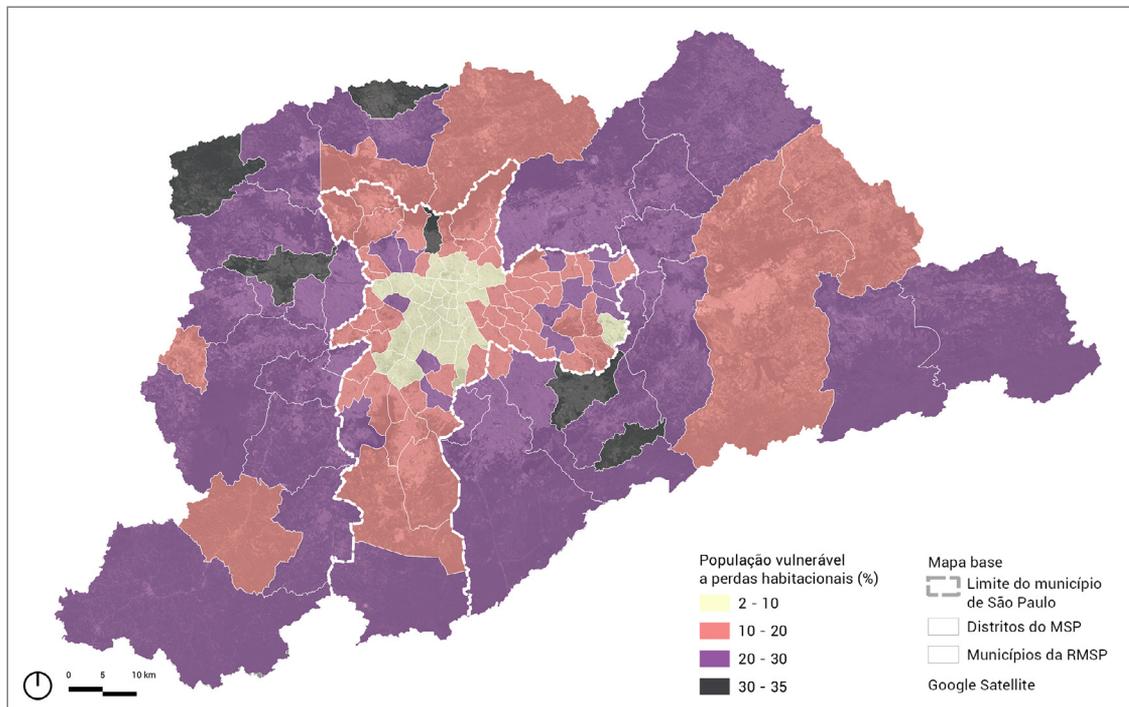
Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010.

municípios da periferia metropolitana onde aquele percentual supera o patamar de 20%. São municípios com fortes características rurais localizados nos extremos Sudoeste (Juquitiba e São Lourenço da Serra), Leste (Biritiba-Mirim, Guararema e Salesópolis), Noroeste (Santa Isabel) e Norte (Mairiporã) da metrópole paulistana.

É bem provável que os moradores de domicílios particulares permanentes cedidos por seus empregadores daqueles municípios e incluídos na estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais sejam caseiros que vivem nas propriedades rurais dos patrões. A mesma afirmação vale para o distrito de Marsilac, localizado no extremo Sul do MSP. Nesse município, nota-se que os distritos de Jardim Paulista, Lapa, Moema, Pinheiros e Santo Amaro, onde há vários bairros das camadas de alta renda, o percentual da população vulnerável a perdas habitacionais, moradora de domicílios particulares permanentes cedidos por empregadores, supera o patamar de 10%. É provável que, nesses distritos, essa parte da população seja composta por empregadas domésticas e zeladores que vivem, no caso das primeiras, em seus locais de trabalho, nas residências dos patrões e patroas e, no segundo caso, em apartamentos cedidos em condomínios residenciais verticais.

A Figura 5 mostra a distribuição, entre os municípios da RMSP e distritos do MSP, da parte da população vulnerável a perdas populacionais composta pelos moradores de baixa renda que vivem em domicílios particulares permanentes cedidos de forma distinta da cessão por empregador. Conforme mencionado anteriormente, os moradores que vivem em domicílios cedidos, provavelmente, por parentes, amigos, conhecidos e instituições, entre outros, representam 19,2% daquela população vulnerável a perdas habitacionais. Nota-se que, na maior parte dos municípios da periferia metropolitana, esse percentual supera o patamar de 20%. Possivelmente, os bairros populares desses municípios possuem muitos moradores que vivem nos conhecidos “puxadinhos” cedidos por parentes, amigos, conhecidos e instituições.

Ainda na Figura 5, nota-se que, entre os distritos do MSP, predominam os em que os percentuais da população vulnerável a perdas habitacionais em domicílios particulares permanentes cedidos de outra forma encontram-se na faixa entre 10% e 20%. Ademais, com exceção do distrito de Iguatemi, localizado no extremo da periferia Leste, os distritos onde aquele percentual é menor do que 10% estão em localizações com melhores condições urbanas do Centro Expandido.



A parcela da estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais composta pelos moradores de domicílios particulares permanentes com outras condições de ocupação representa 6,3% (216.417 pessoas) do total. Nessas condições de ocupação domiciliar, incluem-se aquelas em “unidade domiciliar em conjunto com unidade não residencial” e também em “domicílio ocupado por invasão” [sic] (IBGE, p. 6). Este último caso refere-se aos domicílios instalados nas chamadas ocupações de imóveis ociosos promovidas por movimentos sociais ou por outros tipos de organizações sociais.

Na Figura 6, observa-se que aqueles moradores se concentram em poucos municípios da RMSP e distritos do MSP, entre os quais predominam os com menos de 10% da população vulnerável a perdas habitacionais que moram em domicílios particulares permanentes com condições de ocupação que se distinguem das condições vistas até agora. Os municípios da RMSP onde o percentual é maior do que 10% são Carapicuíba, Embu das Artes e Santana do Parnaíba, localizados a Oeste, e Guarulhos e Itaquaquecetuba, a Leste. Muito provavelmente, o maior percentual se deve à presença de moradores em domicílios “ocupados

Figura 5
RMSP – População vulnerável a perdas habitacionais em domicílios particulares permanentes cedidos de outra forma – 2010

Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010.

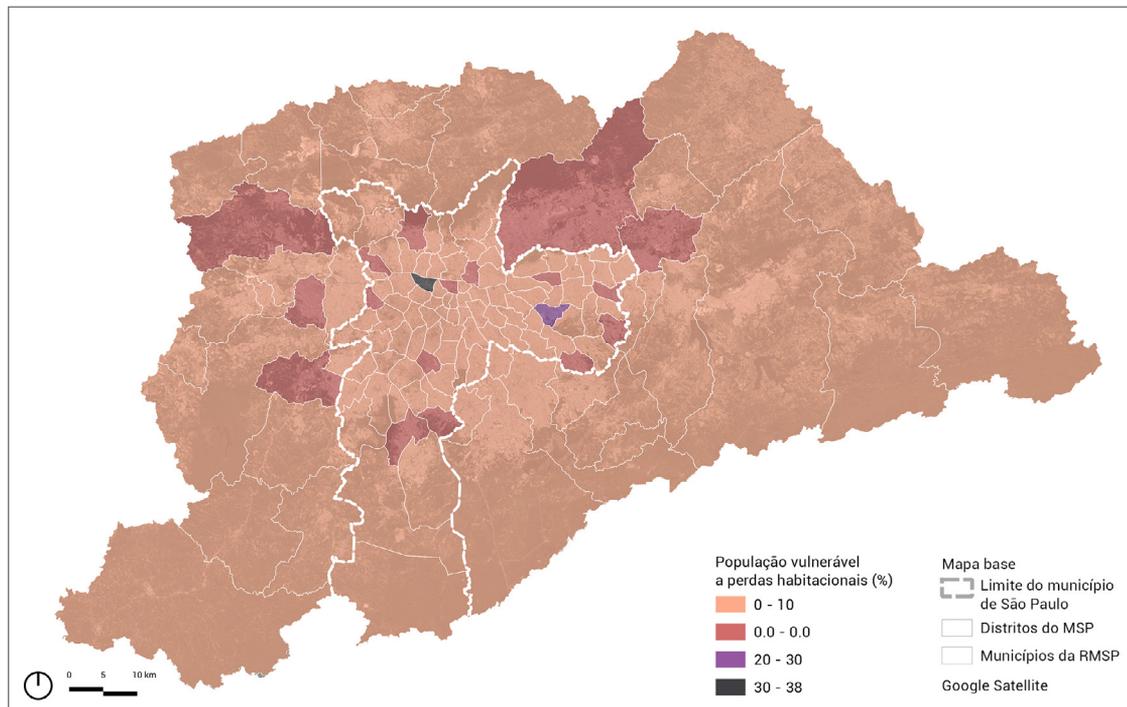


Figura 6
População vulnerável a perdas habitacionais em domicílios particulares permanentes com outras condições de ocupação – 2010

Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010.

por invasão” [sic], pois, nesses municípios, as ocupações irregulares de terras ociosas por grupos de pessoas de baixa renda com necessidades habitacionais são comuns, principalmente em áreas mais periféricas.

Provavelmente, a presença dos moradores de domicílios “ocupados por invasão” [sic] também explica os distritos do MSP mais periféricos com mais de 10% da população vulnerável a perdas habitacionais que moram em domicílios particulares permanentes com condições de ocupação que se distinguem das condições vistas até agora. Porém, nos distritos mais centrais da Barra Funda, Bom Retiro e Vila Guilherme, os percentuais mais altos podem ser explicados pela presença de moradores em “unidade domiciliar em conjunto com unidade não residencial”. Isso porque, naqueles distritos, existem muitas moradias ligadas a estabelecimentos comerciais e de serviços, com destaque para a Barra Funda, onde o percentual supera o patamar de 30%. No distrito de Bom Retiro, é conhecida a existência de moradores que vivem em domicílios acoplados a confecções, muitos deles imigrantes da China, da Coréia do Sul e de países da América do Sul. É provável que boa parte desses moradores integrem a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais.

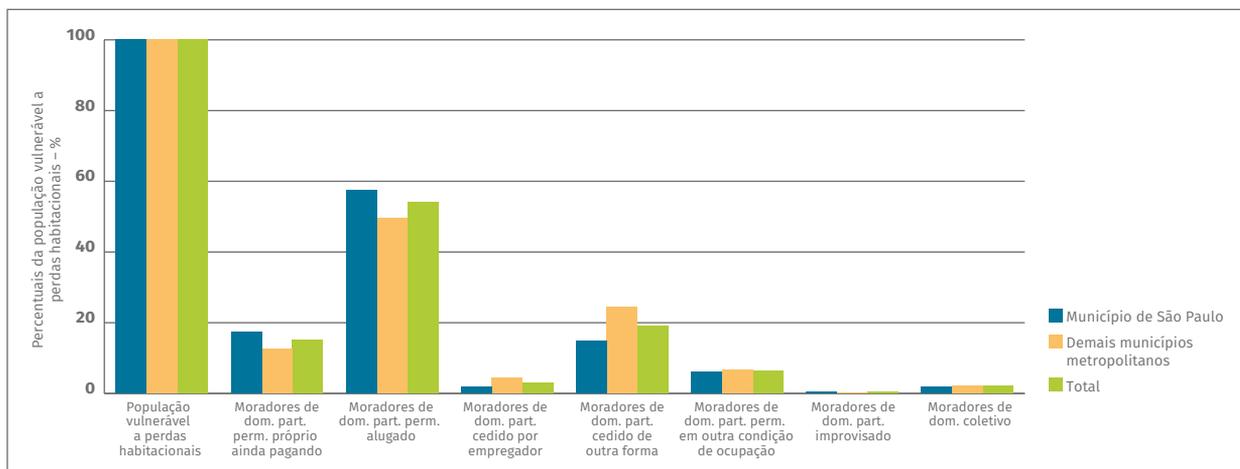
Estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais na Região Metropolitana de São Paulo

Recapitulando, a estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais residente na RMSP (3.423.265 pessoas em 2010) resulta da somatória entre:

- Os moradores com renda familiar menor ou igual a R\$ 1.600 que residem em domicílios particulares permanentes próprios de algum morador – ainda pagando (518.471 pessoas, correspondentes a 15,1% da população vulnerável a perdas habitacionais), alugados (1.848.285 pessoas, correspondentes a 54%), cedidos por empregadores (102.297 pessoas, correspondentes a 3,0%), cedidos de outra forma (653.483 pessoas, correspondentes a 19,2%) e em outras condições de ocupação (216.417 pessoas, correspondentes a 6,3%);
- Os moradores que residem em domicílios particulares improvisados instalados em tendas ou barracas, dentro de estabelecimentos não residenciais e de outros tipos (11.279 pessoas, correspondentes a 0,3%);
- Os moradores que residem em domicílios coletivos instalados em: (i) asilo, orfanato e similares; (ii) hotel, pensão e similares; (iii) alojamento de trabalhadores e (iv) penitenciária, presídio e casa de detenção (70.033 pessoas, correspondentes a 2,0%).

Gráfico 1
Distribuição da população vulnerável a perdas habitacionais segundo condições de ocupação de domicílio particular permanente, domicílio particular improvisado e domicílio coletivo

Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010.

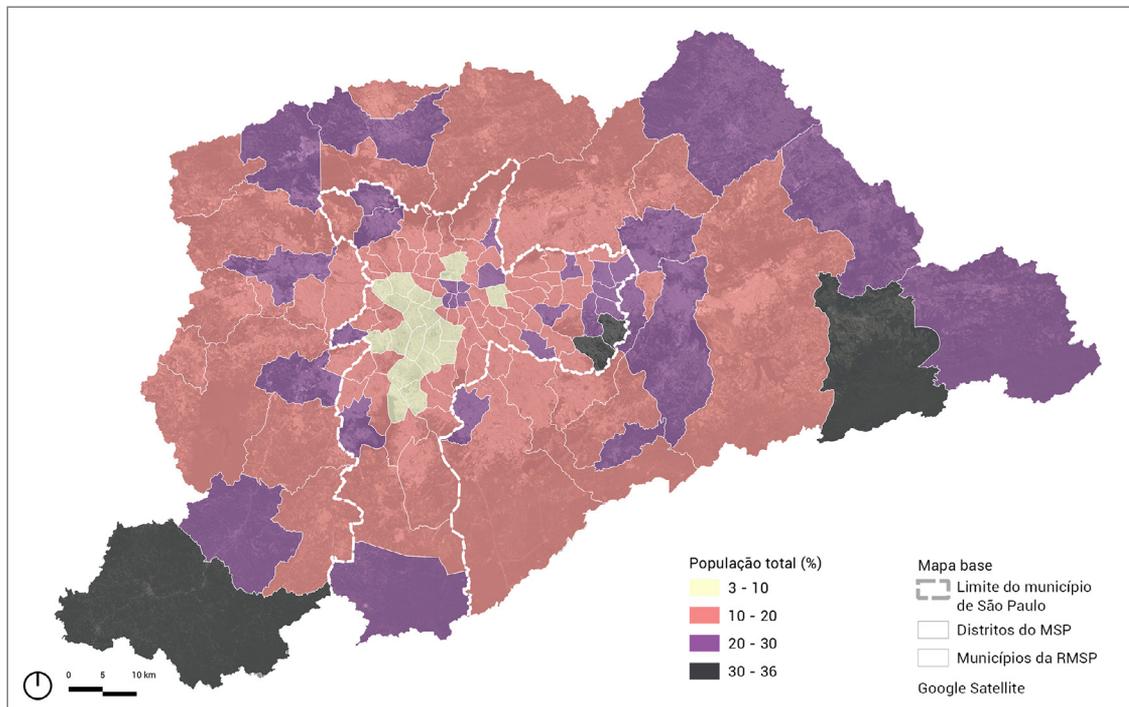


Os cálculos das quantidades daqueles grupos de moradores, baseados nos microdados da amostra do Censo Demográfico IBGE de 2010, resultam nos números apresentados no Gráfico 1. Observa-se que a metade da estimativa é composta pelos moradores de baixa renda que vivem em domicílios particulares permanentes alugados (54%). Muitos desses moradores podem estar expostos a ações de despejo que merecem análises específicas. Contudo, tais análises deverão ser elaboradas no futuro.

A Figura 7 apresenta a distribuição da população estimada vulnerável a perdas habitacionais entre os municípios da RMSP e os distritos do MSP. Percebe-se que os municípios da periferia metropolitana com mais de 20% das suas populações em suposta situação de vulnerabilidade a perdas habitacionais estão, em sua maioria, nas bordas Leste, Nordeste, Noroeste e Sudoeste da metrópole paulistana e, também, são contíguos aos extremos da Zona Leste do município de São Paulo, onde está praticamente um terço dos distritos paulistanos (sete distritos) que também apresentam mais de 20% de populações vulneráveis. Alguns desses distritos paulistanos estão nas porções mais antigas do centro da cidade (Bom Retiro, Brás, Pari, República e Sé).

Os distritos com menos de 10% dos residentes supostamente vulneráveis a perdas habitacionais localizam-se a Oeste e a Sudoeste do centro antigo. É interessante observar que parte dos distritos com baixos percentuais se insere no chamado “quadrante Sudoeste”, delimitados pelas calhas dos rios Tietê (a Norte), Pinheiros (a Oeste) e Tamanduateí (a Leste), e pela avenida Cupecê (a Sul), conhecido por seus bairros habitados por população de média e alta renda, pela concentração da maior parte dos empregos formais da metrópole, por suas boas condições urbanas e habitacionais, pelas oportunidades de consumo, lazer e cultura e pelas provisões adequadas de serviços, equipamentos e infraestrutura urbana.

É interessante observar que, nas porções Norte e Leste daquele “quadrante Sudoeste”, junto aos rios Tietê e Tamanduateí, respectivamente, há distritos com 10% a 20% de sua população consideradas vulneráveis a perdas habitacionais, inclusive os já mencionados distritos do centro antigo. É importante observar também que há distritos fora daquele quadrante, localizados além dos limites definidos pelos rios Tietê (Santana – Zona Norte), Pinheiros (Morumbi, Socorro e Vila Andrade – Zona Oeste) e Tamanduateí (Tatuapé – Zona Leste) e pela avenida Cupe-



cê (Campo Grande – Zona Sul). Nesses distritos, encontram-se os vetores das frentes de expansão da produção imobiliária destinada à classe média e alta. Esses vetores são formados por empreendimentos imobiliários residenciais verticais e articulam ações e investimentos públicos e privados que, muitas vezes, revolvem as configurações territoriais fazendo com que as populações vulneráveis sofram efetivamente as perdas habitacionais anunciadas, em estado virtual, no presente trabalho.

Figura 7
RMSP – População vulnerável a perdas habitacionais – Total – 2010

Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010.

População preta e parda vulnerável a perdas habitacionais

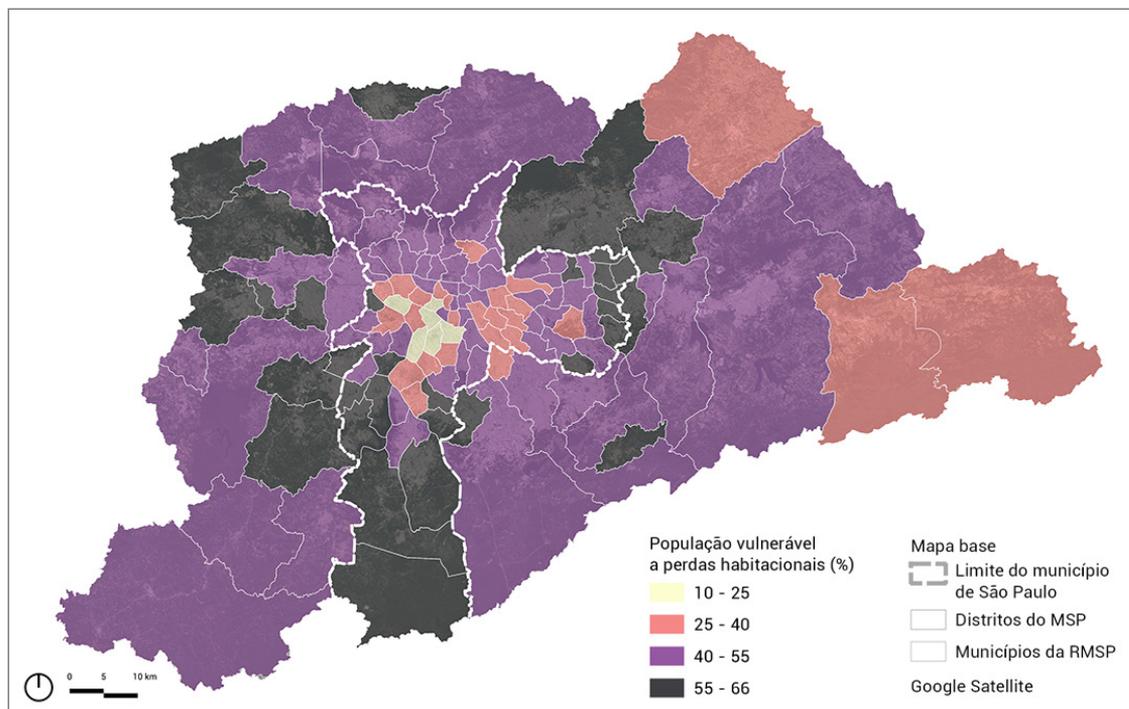
A estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais residente na RMSP permite recortes que definem subgrupos populacionais que podem vivenciar outros tipos de vulnerabilidade. Um desses recortes baseia-se nos critérios de cor e raça, utilizados no levantamento dos microdados da amostra do Censo Demográfico IBGE de 2010. Como se sabe, tais critérios são estabelecidos a partir da declaração dos respondentes que se autodeclararam brancos, pardos, pretos, amarelos ou indígenas.

Nesta última seção do texto, apresentamos a população preta e parda vulnerável a perdas habitacionais cuja distribuição espacial observa-se na Figura 8. Esse grupo populacional corresponde a 51,3% da estimativa total da população vulnerável a perdas habitacionais residente na RMSP. Esse recorte baseia-se nas evidências a respeito das múltiplas vulnerabilidades vividas pela população preta e parda na sociedade brasileira caracterizada pela existência de um racismo estrutural que marca as múltiplas dimensões das desigualdades socioespaciais existentes nas cidades brasileiras. Leonardo Athias (2018) apresenta análise sobre algumas dessas dimensões a partir das definições de cor e raça utilizadas em diferentes levantamentos censitários do Brasil e de outros países do mundo.

Há dados quantitativos e qualitativos suficientes que mostram as desigualdades entre as populações negras e não negras no Brasil. Os dados mostram que as populações pretas e pardas possuem rendimentos mais baixos, possuem menos escolaridade, são mais desempregados, sofrem mais assassinatos, inclusive realizados por policiais, e vivem em locais periféricos, onde a vida cotidiana é mais difícil e as condições urbanas e habitacionais são mais precárias, insalubres e com provisões limitadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas.

Na Figura 8, observa-se que a população preta e parda vulnerável a perdas habitacionais concentra-se em distritos das extremas periferias Leste e Sul do município de São Paulo, onde os espaços urbanos conurbam-se com os espaços urbanos de municípios contíguos da região metropolitana. Com isso, formam-se “bolsões”, onde mais de 55% da população vulnerável a perdas habitacionais autodeclararam-se como pretas e pardas. Esse percentual foi registrado nos distritos paulistanos de Cidade Tiradentes, Itaim Paulista, Guaianases, Jardim Helena, Lajeado e Vila Curuça, no extremo da Zona Leste, que se conurbam com os municípios metropolitanos de Ferraz de Vasconcelos, Guarulhos e Itaquaquecetuba. No extremo da Zona Sul paulistana, os distritos Capão Redondo, Cidade Ademar, Grajaú, Jardim Angela, Jardim São Luís, Marsilac, Parelheiros, Pedreira formam outros “bolsões” junto com os municípios metropolitanos de Diadema, Embu das Artes, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra e Taboão da Serra.

Na Figura 8, observa-se também a existência de outro tipo de “bolsão”, com concentração menor da população preta e parda na estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais. Nota-se



a existência de áreas onde essa concentração é menor do que 40%. Nesse sentido, há três áreas: (i) uma inserida no centro expandido do município de São Paulo; (ii) outra localizada na porção da Zona Leste do município de São Paulo que são mais próximas do centro da cidade e (iii) outra ainda situada no extremo Leste da RMSP, onde estão os municípios com características rurais. Vale observar que na primeira área inserida no centro expandido do município de São Paulo inclui-se um pequeno conjunto de distritos onde menos de 25% da população vulnerável a perdas habitacionais era preta e parda.

Figura 8
RMSP – População preta e parda vulnerável a perdas habitacionais – 2010

Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010.

Considerações finais

Neste texto, a macrossegregação socioespacial segundo “regiões gerais”, conforme definição proposta por Flávio Villaça (2001), é o ponto de partida para a discussão sobre os diferentes tipos de perdas habitacionais. Entende-se que essas perdas podem aprofundar tal se-

gregação, na medida em que processos de desapropriação, despejo, reintegração de posse e expulsão de moradores de baixa renda, entre outras formas de despossessões fundiárias e territoriais, resultam em separações e distanciamentos entre os locais de moradia das camadas de média e alta renda e das camadas populares.

A distribuição espacial da população vulnerável a perdas habitacionais entre os distritos paulistanos e os municípios metropolitanos, exposta no mapa da Figura 7, demonstra a existência de forte segregação entre áreas com baixa e alta concentração do grupo populacional em questão. Entre as áreas com baixa concentração da população vulnerável a perdas habitacionais, menos de 10% da população total, destaca-se um pequeno conjunto de distritos localizados a Oeste, Sudoeste e Sul do centro antigo do município de São Paulo. Entre as áreas com altas concentrações, com mais de 20% da população total, destacam-se, no município de São Paulo, os distritos situados na faixa intermediária e nos extremos da Zona Leste, no centro antigo e nos extremos da Zona Noroeste, Oeste e Sul.

Ainda, entre os municípios metropolitanos destacam-se os contíguos à Zona Leste paulistana, os que estão nas bordas Leste e Sudoeste da metrópole, com fortes características rurais e alguns que se localizam nas porções Oeste e Noroeste. Entre as áreas com altas e baixas concentrações de populações vulneráveis a perdas habitacionais, estão os distritos paulistanos e municípios metropolitanos onde de 10 a 20% da população total se insere nas estimativas apresentadas neste texto.

Diante da segregação já existente entre os distritos paulistanos com altas e baixas concentrações de populações vulneráveis a perdas habitacionais, é fácil supor que a ocorrência dessas perdas nos distritos periféricos pode resultar em maior segregação socioespacial. A ocorrência de perdas habitacionais por parte de moradores de baixa renda pode provocar processos de segregação em locais periféricos já bastante segregados. Com isso, tem-se a persistência, em microescalas, dos ciclos viciosos de injustiça fundiária, territorial e habitacional que conduziram a macroestruturação intra-urbana da metrópole paulistana.

Neste trabalho, apresentei, portanto, uma estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais visando fornecer um retrato macro que sirva de referência a análises em microescala sobre os di-

ferentes processos de desposseções fundiárias, territoriais e habitacionais em curso na metrópole de São Paulo. Em tempos de enlaces globais e locais, é necessário analisar as injustiças e desposseções fundiárias, territoriais e habitacionais a partir de articulações entre múltiplas escalas, macros e micros.

Referências bibliográficas

- ATHIAS**, Leonardo. “Investigação étnico-racial: entre classificação e identificação”. In: SIMÕES, André; ATHIAS, Leonardo; BOTELHO, Luanda (org.). *Panorama nacional e internacional da produção de indicadores sociais – grupos populacionais específicos e uso do tempo*. Rio de Janeiro: IBGE – Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2018.
- GLASS**, Ruth. “Aspects of change”. In: BROWN-SARACINO, Japonica (Ed.). *The gentrification debates*. New York/London: Routledge, 2010, pp. 19-29.
- IBGE**. Censo Demográfico 2010 – Documentação. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_gerais_amostra/resultados_gerais_amostra_tab_uf_microdados.shtm. Acesso em 07/06/2019.
- KATZMAN**, Rubem; FILGUEIRA, Fernando. “As normas como bem público e privado: reflexões nas fronteiras do enfoque ‘ativos, vulnerabilidade e estrutura de oportunidades’ (Aveo)”. In: CUNHA, José Marcos Pinto da (org.). *Novas metrópoles paulistas – população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População – NEPO/UNICAMP, 2006.
- LEES**, Loretta; SLATER, Tom; WYLY, Elvin. *Gentrification*. New York/London: Routledge, 2008.
- LOJKINE**, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- MADDEN**, David; MARCUSE, Peter. In: *Defense of Housing – The Politics of Crisis*. Londres/Nova York: Verso, 2016.
- MOSER**, Caroline. *Household responses to poverty and vulnerability – volume I – confronting crisis in Cisne Dos, Guayaquil Ecuador*. Washington: The World Bank, 1997.
- ROLNIK**, Raquel. *Guerra dos lugares – a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- SMITH**, Neil. “Toward a theory of gentrification: a back to the city movement by capital, not people”. In: BROWN-SARACINO, Japonica (Ed.). *The gentrification debates*. New York/London: Routledge, 2010, p. 71-85.
- VILLAÇA**, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute, 2001.



Cartografias jurídicas: debatendo o mapeamento jurídico-espacial de conflitos fundiários urbanos no Rio de Janeiro

Júlia Ávila Franzoni, Labá – Direito, Espaço & Política, professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro | **Luciana Alencar Ximenes**, Labá – Direito, Espaço & Política, doutoranda da Universidade Federal do Rio de Janeiro¹ | **Bruna Cardoso Ribeiro**, Labá – Direito, Espaço & Política, doutoranda da Universidade Federal do Rio de Janeiro² | **Lucas Henrique Justino de Souza**, Labá – Direito, Espaço & Política, graduando da Universidade Federal do Rio de Janeiro

A situação do projeto e a pesquisa situada

Partimos da situação – do espaço, do contexto e do território – para análise de diferentes escalas de mapeamento jurídico-espacial de conflitos fundiários urbanos na cidade do Rio de Janeiro, com enfoque em processos de desposseção³. Este trabalho irá apresentar e discutir o projeto “Cartografias Jurídicas: mapeando conflitos fundiários urbanos na cidade do Rio de Janeiro” em sua dupla escala de análise, a cidade e o conflito, e debater, amiúde, as interfaces e as agendas de pesquisa desdobradas desse cruzamento analítico. A direção político-epistêmica do projeto busca debater a coprodução entre direito e espaço nas dinâmicas urbanas para dar visibilidade ao complexo de questões que interseccionam precariedade, propriedade, institucionalidade, jurisdição territorial e direitos nos processos de desposseção. Essas dinâmicas repercutem, necessariamente, na construção da metodologia de pesquisa, condicionada à repactuação constante de suas finalidades e a ajustes permanentes de seus instrumentos e fontes com os agentes envolvidos.

A correlação necessária entre os direcionamentos éticos da pesquisa e a metodologia de mapeamento construída no curso do projeto,

1 É bolsista de doutorado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – (CNPq) – Brasil.

2 É bolsista de doutorado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – (CNPq) – Brasil.

3 O termo ‘desposseção’ trata de práticas atreladas ao processo de acumulação, que associam estado e capital em agendas de recrudescimento de práticas espoliativas e de precarização de direitos atrelados à segurança da posse da terra e que atingem com violência ocupações urbanas de moradia e assentamentos informais (HARVEY, 2016; ROLNIK, 2015).

demarca nosso compromisso com a produção do saber atrelado às lutas concretas, não sendo mero desvio formal das metodologias de mapeamento tradicionais (FRANZONI, 2018).⁴ A cartografia jurídico-espacial, da maneira como adotamos, é processo de trabalho que busca responder às questões principais da nossa agenda de enfrentamento à tendência de “despacialização do direito”⁵ para pensar e agir em torno da despossessão. O direito opera criando mundo, “mundanizando-se” com e pelo espaço. Do ponto de vista do imaginário jurídico, contudo, há determinadas categorias legais que tendem a “descorporificar” o direito, excluindo referências à realidade vivida e à economia política (DELANEY, 2011).

Essas figuras jurídicas carregam consigo aspectos materiais e discursivos, produzindo efeitos concretos e compondo o simbólico do direito a partir de sua espacialidade, a exemplo das categorias do in-vasor oposta à do proprietário de terra, ou o território formal *versus* o território informal na cidade. Essas construções tendem a forjar uma gramática operativa do direito que exclui camadas da vida concreta, encerrando e antecipando nos dispositivos jurídicos um conteúdo pré-determinado, frequentemente moral (FRANZONI, 2018). A legitimidade jurídica de intervenções legais, como as remoções forçadas, a internação compulsória ou o confisco de pertences da população em situação de rua, associa-se às práticas e aos discursos que compreendem os fenômenos jurídicos de forma “despacializada”. Assim, “[i]maginações espaciais específicas que uniformizam experiências plurais (o território informal-perigoso, o indivíduo louco-incapaz, o pobre-ambulante-criminoso) justificam e salvaguardam dinâmicas jurídicas violentas e antidemocráticas, como se fossem respostas institucionais ‘naturais’, inevitáveis e pacificadoras” (FRANZONI, 2019, p. 2931).

A partir das apostas políticas de método, compartilhamos duas reflexões de partida: 1) os procedimentos e os indicadores da pesquisa vão se atualizando com o curso da investigação, não sendo possível apresentar método apriorístico – o que não implica ausência de rigor e de hipóteses desenhadas de trabalho; 2) o curso hegemônico da dogmática jurídica brasileira, mesmo da literatura atrelada aos estudos urbanos, tende a “despacializar” o fenômeno jurídico, suas relações, institucionalidade e agentes dos fenômenos que cria, regula e representa, dificultando a construção de análises que incorporem os papéis que a juridicidade cumpre no mundo (FRANZONI, HOSHINO, 2019).

4 No mesmo sentido, ver capítulo constante desta obra sobre Metodologias de Mapeamento do Observatório das Metrôpoles, assim como recente livro *Methodologies for Housing Justice Resource Guide*, disponível em: <<https://escholarship.org/uc/item/41g6f5cj#main>>. Acesso em 02 de jul. de 2020.

5 Noutra oportunidade, esmiuçamos o conceito: “A tendência à invisibilização da presença do espaço no direito, como substantivo, geraria o neologismo “desespacializar”. Nesta pesquisa, optamos, por estilo e simplificação, o termo “despacializar”. (...) Ao tenderem a “despacializar” o direito, certas práticas – predominantes – despolitizam o papel que a espacialidade ocupa na produção de fenômenos jurídicos e, ao fim e ao cabo, decidem e disciplinam quem vive, quem morre e como.” (FRANZONI, 2018: 33-38)

Mais do que conceito, portanto, a expressão “cartografia jurídica” quer indicar tanto processo e método de trabalho (que compreende a necessária articulação entre produção do direito e produção do espaço), como ferramenta de investigação contra-hegemônica que concebe instrumentos e produtos da pesquisa como dispositivos de luta epistêmica e política.

O projeto “Cartografias Jurídicas” nasce do interesse de pesquisadores do Labá – Direito, Espaço & Política (FND/UFRJ) e do INCT Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ) em articular a pesquisa em desenvolvimento do Observatório em parceria com Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública estadual (NUTH) (RIBEIRO, B., XIMENES, L., SANTOS JUNIOR, O., 2019), com os trabalhos de assessoria jurídica popular universitária realizados pelo NAJUP Luiza Mahin (FND/UFRJ). A interseção entre cidade e conflito, na forma como vem sendo desenhada no processo de investigação, é indicativa da colaboração, desigual e combinada, de grupos de pesquisa e extensões universitárias com distintas expertises, órgão público e movimentos sociais populares para construção de contranarrativas para o trato dos conflitos urbanos. O sentido técnico e político da cartografia jurídica, do ponto de vista da nossa investigação, é a construção de materiais robustos que possam ser incorporados nas ações de incidência política no Sistema de Justiça e no Poder Executivo, e reverberados nas agendas de lutas dos movimentos sociais.

O Labá – Direito, Espaço & Política é laboratório de pesquisa com interface extensionista que tem suas ações voltadas à produção do direito em sua coconstituição com a produção do espaço. Com sede na FND-UFRJ, o Labá é grupo de pesquisa interinstitucional, vinculando também UFPR e UNIFESP. O Laboratório discute e desenvolve diferentes projetos com intenção de reforçar métodos de ensino, investigações teórico-práticas e ações extensionistas que combatam a tendência de “despacializar” o direito.

O INCT Observatório das Metrôpoles reúne instituições e pesquisadores dos campos universitário, governamental e não-governamental, em várias cidades brasileiras. As equipes vêm trabalhando sobre metrôpoles e aglomerações urbanas identificando tendências convergentes e divergentes geradas pelas transformações econômicas, sociais, institucionais e tecnológicas por que passa o país nos últimos 20 anos. A pesquisa aqui apresentada está articulada com o projeto intitulado “As metrôpoles e o direito à cidade: plataforma de conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano – Programa de pesquisa da Rede Observatório das Metrôpoles 2015-2020”.

Formado em 2012 e vinculado à Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND-UFRJ), o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin é, atualmente, coordenado por 4 (quatro) docentes e advogadas populares da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP).

Desde agosto de 2019, sob coordenação do Labá, o projeto vem articulando os diferentes grupos para avançar no estudo das ameaças de remoções na cidade do Rio de Janeiro, produzindo e analisando criticamente informações sobre casos atuais, que contam com a participação do NUTH e ou de movimentos sociais. O desenvolvimento de nossas atividades pode ser apresentado, grosso modo, em dois tempos: o levantamento panorâmico das remoções na cidade do Rio de Janeiro, realizado por equipe do Observatório das Metrôpoles, desde 2018, em parceria com o NUTH; e a análise qualitativa de conflitos urbanos construída pelo Labá, realizada em parceria com o NAJUP-Luiza Mahin, desde 2019. Esses dois movimentos de investigação se cruzaram no projeto “Cartografias Jurídicas”, alimentando os interesses de pesquisa que buscam avançar no levantamento panorâmico das remoções na cidade e, ao mesmo tempo, tornar mais densa a análise a partir da seleção de alguns casos concretos.

O caminhar deste projeto segue por frentes de pesquisa complementares que serão apresentadas e discutidas a seguir. Essas frentes e suas distintas escalas serão articuladas ao debate comparativo entre as formas de mapeamento, analisando as repercussões que as escalas de análises promovem na construção dos indicadores e nas potencialidades de conjugação dos resultados dos distintos esforços. Com diferentes histórias para contar, o panorama dos conflitos na cidade e o olhar aproximado para as situações locais de disputa impõem desafios teórico-práticos específicos na discussão da metodologia, mas que, no projeto “Cartografias Jurídicas”, querem ser pensados de forma simultânea. Apostamos que é na dialética entre como olhamos a cidade e como olhamos o conflito que podemos encontrar melhores respostas sobre metodologias de mapeamento jurídico-espaciais, em que cada processo se retroalimenta, aprende e se modifica com o outro.

Ademais, ressaltamos que a escolha por discutir metodologia por meio da apresentação detalhada dos procedimentos de pesquisa alinha-se ao nosso compromisso com a construção de uma objetividade feminista e verdadeiramente materialista. Como pontuado por Donna Haraway (1995), é a produção de um conhecimento situado e corporificado que nos permite a responsabilização pelo saber construído, munindo-nos da capacidade de prestar contas. Ao lançar luz sobre o lugar de onde nos pronunciamos, pormenorizarmos as escolhas feitas diante das imprevisibilidades e os caminhos tortuosos da

investigação, expomos a “situação” da pesquisa como meio de radicalizar e lastrear o que ela é capaz de produzir como conhecimento objetivo e crítico. Apoiados na reflexão de Howard S. Becker (1993), compreendemos que os problemas metodológicos exigem uma constante análise sociológica, expondo e tratando as dificuldades da pesquisa como reveladoras da complexidade na qual ela está inserida.

Cartografando as remoções na escala da cidade

Na cidade do Rio de Janeiro, as remoções forçadas ocupam lugar de destaque nas discussões sobre as condições de moradia dos pobres urbanos, tanto no campo da produção científica quanto nas políticas locais e nas mobilizações populares – essa discussão já ocupava a “ordem do dia” desde a década de 1960 (MACHADO DA SILVA, 1981). Desde então, a cidade passou por ciclos de remoções de diferentes intensidades e os manteve como parte de uma ação política historicamente permanente, que encontrou suas justificativas nas conjunturas específicas de cada período. É partindo desse entendimento que acionamos o conceito de “cultura de remoção”, intrinsecamente ligado à “cultura do sofrimento” (GALIZA, VAZ, SILVA, 2014).

Pesquisas sobre remoções forçadas no Rio de Janeiro são inerentes à discussão da produção do espaço urbano e vêm, por décadas, apontando as recorrentes violações de direitos (AZEVEDO, L, FAULHABER, L, 2016; BRUM, 2013; MAGALHÃES, 2019; VALLADARES, 1978). Esta investigação contribui para a construção histórico-coletiva sobre as remoções, buscando lançar luz sobre esses processos no Rio pós-olímpico.

O período que antecede nossa pesquisa é singular no que toca a profunda transformação urbana decorrente da intensa injeção de capital para a viabilização de grandes obras urbanas vinculadas ao ciclo olímpico, levando ao agravamento das disparidades sociais e promovendo a remoção de mais de 22 mil famílias pelo poder público local entre os anos de 2009 e 2015 (COMITÊ POPULAR, 2015).

O levantamento realizado na escala da cidade debruçou-se, portanto, sobre as famílias que se mantêm em condição de insegurança da posse (condição analisada a partir de marcadores do NUTH), resistindo às ameaças de remoções do ciclo recente, e aquelas que fo-

ram colocadas nessa condição já no Rio de Janeiro pós-olímpico. Esse interesse caminhou junto com a mobilização do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) para elaboração de um panorama nacional de conflitos urbanos, sendo esta uma provocação essencial para a pesquisa. É com base nesse processo que o projeto “Cartografias Jurídicas” vem construindo sua primeira frente de mapeamento.

A iniciativa do FNUR teve como primeiro produto o documento intitulado “Panorama dos Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil – relatório de 2018”. Motivado pela necessidade de uma leitura ampla dos conflitos fundiários do país, o documento contou com contribuições de diferentes entidades em Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Fortaleza. No Rio de Janeiro, o levantamento foi realizado pelo Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ) no período de novembro de 2018 a março de 2019.

Metodologia de análise panorâmica e a parceria com o NUTH – a escala da cidade

O procedimento de cartografia jurídica na escala da cidade é construído em parceria com o NUTH, entidade que tem se inserido nos conflitos fundiários em defesa do direito à moradia. A seguir, apresentamos as estratégias metodológicas adotadas para a coleta e a sistematização das informações. Decorrente da intenção de contribuir com a iniciativa do FNUR, foi adotado, *a priori*, recorte temporal que possibilitasse a análise dos conflitos fundiários urbanos em 2018, portanto, as informações levantadas referem-se a processos judiciais de ameaça de posse da moradia com andamento processual ativo naquele ano⁶. Diante das questões latentes que se colocavam, a pesquisa se desdobrou e tem avançado, implicando novas estratégias que também serão relatadas.

Entre diversas dificuldades metodológicas, levantamentos de dados sobre conflitos urbanos e remoções forçadas enfrentam, por um lado, a “geografia de invisibilidade” (ROLNIK, 2015; LINS, ROLNIK, 2018) e, por outro, o grande desafio de sistematizar dados e informações fragmentadas, subdimensionadas e incompletas. A parceria com o NUTH, núcleo consolidado de atuação específica no campo dos conflitos fundiários urbanos, proporciona ao projeto acesso a fonte de informações qualificadas e de memórias importantes de longos processos.

6 Tendo em vista que buscávamos os casos de conflitos urbanos que ameaçavam a posse da moradia, neste primeiro momento não adentramos aos processos administrativos acompanhados pelo NUTH e que não chegaram à esfera judicial. Ressaltamos que, ao longo da pesquisa, o recorte adotado inicialmente pareceu ser insuficiente para as questões que se impunham. O retrato do andamento de casos ao longo de um ano, por vezes, parecia não fornecer informações essenciais para a compreensão das remoções como processos longos e dinâmicos. Neste sentido, as novas estratégias de pesquisa passam também por ajustes sobre os recortes estabelecidos à coleta de informações.

Ademais, com trinta anos de existência, o NUTH tem atuado na defesa jurídica em casos em que a posse é ameaçada, no acompanhamento de processos administrativos que representem risco para a posse e a moradia, e na promoção de regularização urbanística e fundiária.

A competência do Núcleo é determinada pelo Código do Processo Civil no tocante à atuação da Defensoria Pública em ações possessórias para atendimento a grupos de pessoas que não possam arcar com profissionais do direito em suas defesas (CPC – art. 554, §1º do NCPC), bem como na legislação estadual que define litígios coletivos como aqueles que envolvem mais de dez famílias (artigo 1º, parágrafo 3º da Lei Estadual 2898/98). Fator importante para a compreensão da composição do universo de casos atendidos é a delimitação dos atendimentos aos grupos formados por mais de 10 famílias, de baixa renda, e moradoras do município do Rio de Janeiro.

Após a elaboração do texto para o relatório publicado pelo FNRU, primeiro produto fruto dessa articulação, foi formalizado o Termo de Cooperação Técnica entre IPPUR/UFRJ e NUTH. Por meio desse documento, alinhamos os objetivos em comum e pudemos avançar no desafio da constante tensão das pesquisas sobre remoções quanto ao dilema da exposição de informações como estratégia acertada de denúncia ou como possível agravador da condição de vulnerabilidade. Passamos de um primeiro momento, em que não coletamos endereços (identificando apenas os bairros em que estavam localizados os casos), e avançamos, então, para a coleta, sistematização e tratamento dos endereços, assumindo a responsabilidade pela proteção de dados pessoais e sigilosos, assim como pela adoção de estratégias de representação gráfica que respondessem à preocupação compartilhada. Esse passo nos mune de informações importantes para a compreensão das dinâmicas urbanas por meio de análises que trazem a dimensão do território para o centro do debate, permitindo a construção de um relevante panorama da condição de insegurança da posse no Rio de Janeiro pós-olímpico.

Foram adotadas estratégias metodológicas construídas ao longo do processo de pesquisa, incorporando caminhos já trilhados em experiências de investigações anteriores e abrindo espaço para a experimentação e criação de novas formas de operacionalização que respondessem às especificidades colocadas. Destacamos cinco passos: (i) definição do recorte de casos; (ii) coleta de informações de processos

judiciais ativos e sistematização dos dados; (iii) qualificação dos casos selecionados (como identificação dos agentes envolvidos e apontamento das razões para remoção); (iv) espacialização dos dados.

A etapa de coleta de informações junto com o NUTH teve início com a identificação dos casos que se encaixavam com os recortes estabelecidos pela pesquisa, demandando uma série de trânsitos das pesquisadoras e de diálogos com a coordenação do Núcleo. Aquele foi um momento importante para apreendermos sobre a instituição e refletirmos sobre as formas mais adequadas de leitura das informações⁷. Utilizamos como ferramenta principal de sistematização uma planilha em que os casos eram listados e agregados a informações levantadas por meio dos registros processuais e dos demais documentos disponibilizados, qualificados por meio de consultas aos defensores, estagiários e funcionários.

A etapa de levantamento e sistematização das informações apresentou desafios próprios às pesquisas embasadas em dados secundários. Ao longo desta etapa, mantivemo-nos atentas aos possíveis vieses dos documentos e relatos, compreendendo que são produzidos com intuito de defesa das famílias e são produzidos a partir das interpretações dos profissionais. A linguagem e o formato próprios do campo jurídico também demandaram cuidados e procedimentos diversos de consultas, dificultando, por vezes, a leitura das informações.

De forma geral, a operacionalização da coleta de informações encontrou maiores entraves no grande número de processos judiciais antigos ainda em andamento, alguns não digitalizados, e da carência de documentos de síntese que resguardassem a memória dos casos analisados. Como reflexo da forma de trabalho adotada pelo NUTH, a produção dos registros documentais segue as determinações dos defensores à frente dos casos, sob orientação da coordenação do Núcleo. Por essa razão, a recorrente substituição dos profissionais envolvidos implica diretamente na fragmentação da memória desses longos processos. Durante nossa coleta de campo, acompanhamos mudanças na equipe do NUTH que levaram à adoção de estratégias criativas de pesquisa e à valorização dos relatos verbais para o resgate da memória de alguns casos, sintetizando informações dispersas em longas, antigas e extensas peças judiciais.

Da análise dos dados coletados, a maioria dos casos foi classificada como “sob ameaça de remoção”, diferenciando-se, nesse grupo, aqueles identificados como “risco iminente”. Os demais foram enqua-

7 Nos diálogos com a equipe do Núcleo, esbarramos em algumas dificuldades inerentes às pesquisas de campo nas ciências sociais. Uma das principais dificuldades enfrentadas no momento inicial da coleta de informações foi estabelecer diálogos a partir de marcos estabelecidos e operados por nós, mas que não existiam da mesma forma para nossos interlocutores. São exemplos disso os longos diálogos nos quais buscamos alinhar o entendimento sobre o que seriam os “casos” analisados, uma vez que o Núcleo orienta sua atuação por processos judiciais e atende a grupos de famílias. Também se discutiu o que seria considerado como “casos” com “remoções efetivadas”, que por vezes se confundiam com os trâmites judiciais marcados por insucessos, mas que não se refletiam factualmente na retirada das famílias de seus locais de moradia.

drados como “remoções efetivadas” ou “evitadas”. Assim como outros indicadores, a qualificação quanto ao risco de remoção foi incorporada à pesquisa ao longo da coleta de dados. Quando os interlocutores do NUTH apresentavam os casos atendidos, era recorrente a ênfase na distinção do risco enfrentado pelos moradores em relação ao universo dos casos atendidos. Compreendendo a relevância dessa leitura para as estratégias de atuação do Núcleo e para os objetivos da pesquisa, incorporamos esse marcador relativo à urgência da ameaça que, de acordo com a interpretação dos interlocutores, indica aqueles casos em que as decisões judiciais proferidas possibilitariam a realização da remoção (como despejos ou ações de reintegração de posse sentenciados e ainda não realizados) ou em que a remoção é contida por liminar “frágil”.

Seguindo para os demais campos que compuseram a ferramenta de sistematização das informações coletadas, buscamos destacar o ano de origem da ameaça de remoção⁸ e, reconhecendo a importância dos ciclos políticos e suas implicações nos conflitos possessórios, foram identificados também os mandatos em curso na Prefeitura e no Governo do Estado. No tocante à qualificação dos agentes, foram identificados os promotores da ameaça de remoção, se pertencentes à esfera privada ou à esfera pública (distinguindo entre esfera municipal e estadual).

No que diz respeito à classificação dos casos a partir das razões motivadoras das remoções, grande parte dos agentes privados alegavam rompimento de contratos de aluguel e o não pagamento de taxas como motivos para questionar a posse das famílias sobre seus locais de moradia. Identificamos, ainda, a mobilização dos seguintes argumentos: vulnerabilidade ambiental ou situação de risco; irregularidade urbanística ou edílicia; obras viárias e, por fim, a criminalização da posse de imóveis até então vazios sem a cessão ou permissão do proprietário. Essa classificação teve em vista a construção de uma tipologia argumentativa que avançasse na concepção de indicadores. Com isso, buscamos subsidiar a discussão sobre a produção do espaço urbano à luz do que tem sido mobilizado nas ameaças, como a utilização da categoria do “invasor” assemelhada à figura do “inimigo” que deve ser combatido, oriunda do Direito Penal (MILANO, 2017).

A partir dos endereços coletados, seguimos na espacialização dos casos e de suas informações já tabuladas. Esse passo alinha-se ao reconhecimento da importância política e analítica da dimensão territorial nesses processos, em especial, como estratégia de enfren-

8 Para a identificação do ano de início da ameaça de remoção, foi considerado o ano relatado pelas famílias e documentado pelo NUTH durante seus atendimentos, por vezes presente também nas peças judiciais elaboradas pelo Núcleo. Quando essa informação não estava disponível, foi considerado como ano de início da ameaça aquele em que teve início o processo judicial acompanhado pelo NUTH (nos casos sobre os quais recaíam mais de um processo judicial, consideramos aquele com a data mais antiga).

tamento à “geografia de invisibilidade” que, junto com o estigma territorial, reforça os mecanismos que legitimam as remoções (ROLNIK, 2015). Ao optarmos pela inclusão da cartografia entre as estratégias metodológicas da pesquisa, seguimos no sentido do que Santos (2011) apresenta como “ativismo cartográfico”. Em contraposição ao uso da cartografia como instrumento de dominação e controle associado à afirmação de hegemonias em relações de poder, assumimos a cartografia como objeto de disputa e instrumento de luta (SANTOS, 2011).

A incorporação da dimensão territorial na análise dos casos atendidos pelo NUTH encontrou como desafio o olhar estante das narrativas processuais para fragmentos da cidade tomados como irregulares, com as escassas descrições das condições de moradia mascaradas pela alegação da precariedade (MILANO, 2016, p. 220). Na grande maioria dos documentos analisados, a inserção urbana, a habitabilidade e a tipologia dos imóveis usados para moradia não ocupavam lugar de destaque. Essa situação, por vezes, era revertida como tática argumentativa nas peças processuais elaboradas pelos defensores públicos, que acionam essas informações na defesa da posse da moradia. Para enfrentar esse desafio, foram empreendidas diversas estratégias no momento da coleta de informações, por vezes preenchendo as lacunas em conjunto com os interlocutores.

A inserção urbana e a tipologia dos imóveis nos casos analisados foram essenciais para a classificação do tipo de objeto sobre o qual se dava a disputa. Como objeto, compreendemos a condição real, fática, do espaço sobre o qual se dá a posse das famílias para fins de moradia. A classificação desses objetos foi sendo elaborada e ganhando corpo ao longo da coleta. Por fim, chegamos à seguinte classificação desses objetos: antigos casarões, conjuntos de casas, favelas, instalações fabris, prédios verticalizados e terrenos ocupados (este engloba casos em que a ocupação pelas famílias se deu em um terreno não edificado, tendo sido construídas habitações na forma de barracos). Para reconhecimento e classificação desses objetos recorremos a estratégias complementares de pesquisa como análise de fotos de visitas técnicas, consulta à plataforma Google, descrição textual nos documentos consultados e bases de dados disponibilizadas pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, esta sendo especialmente acionada nos casos de favelas.

9 Diante do compromisso de manter protegidos os endereços coletados, especialmente daqueles casos mais vulneráveis, a produção destes mapas passa pela formulação e adoção de estratégias adequadas de representação gráfica. Dentre elas, destacamos a produção de mapas com uso de escalas e marcadores que não permitam a identificação com precisão da localização dos casos.

Para espacialização dos dados optamos por utilizar um software de geoprocessamento, por meio do qual estão sendo produzidos mapas que dão visibilidade às informações territoriais⁹. Estão em elaboração as análises espaciais que buscam colocar estas informações em

diálogo com outros aspectos da dinâmica urbana, objetivando formulações mais densas sobre a condição de insegurança da posse na cidade do Rio de Janeiro.

Discutindo os resultados a partir das estratégias metodológicas

A partir da seleção de resultados parciais do levantamento realizado pela equipe do Observatório das Metrôpoles, discutiremos em que medida a metodologia utilizada na pesquisa reverbera nas análises das informações. Esses resultados parciais serão postos sob reflexão, tendo em vista os procedimentos adotados, buscando explicitar os caminhos percorridos, as escolhas e as possibilidades de análises.

A coleta de informações identificou 93 casos de conflitos fundiários urbanos (envolvendo 9.217 famílias), sendo a sua grande maioria, 84 casos, marcados como ameaças de remoções (atingindo 8.540 famílias). Desses últimos, 13 foram considerados situações de risco iminente. Foram apontados, ainda, quatro casos de remoções efetivadas em 2018, nas quais a posse sobre a moradia foi rompida e dois casos de remoções evitadas, com a garantia da segurança da posse às famílias envolvidas. O número de famílias atingidas foi estimado por meio de consulta às informações constantes dos processos judiciais, utilizando como referência o número de pessoas citadas nas ações, diálogos com os defensores, análise de documentos sistematizados pelo NUTH e consulta a dados oficiais. Apesar das estratégias traçadas, muitos desafios surgiram, sobretudo nos casos de ameaças de remoções em favelas, explicitando a profunda e persistente ausência de dados rigorosos sobre essa forma de moradia (MARICATO, 2002).

Como exemplo, destaca-se o caso envolvendo um conjunto de mais de dez favelas localizadas no bairro do Alto da Boa Vista. Sob alegação de risco geológico e ocupação de área sob proteção ambiental, o Ministério Público Estadual move uma ação contra o município solicitando a remoção integral. Para esse caso, o levantamento do número de famílias sob ameaça tornou-se inviável pelas estratégias construídas: não há informação do número de famílias afetadas nas peças judiciais, esse dado não foi quantificado pelo NUTH e, ainda, faltam dados oficiais sobre as favelas e suas populações. Assim, não foi possível

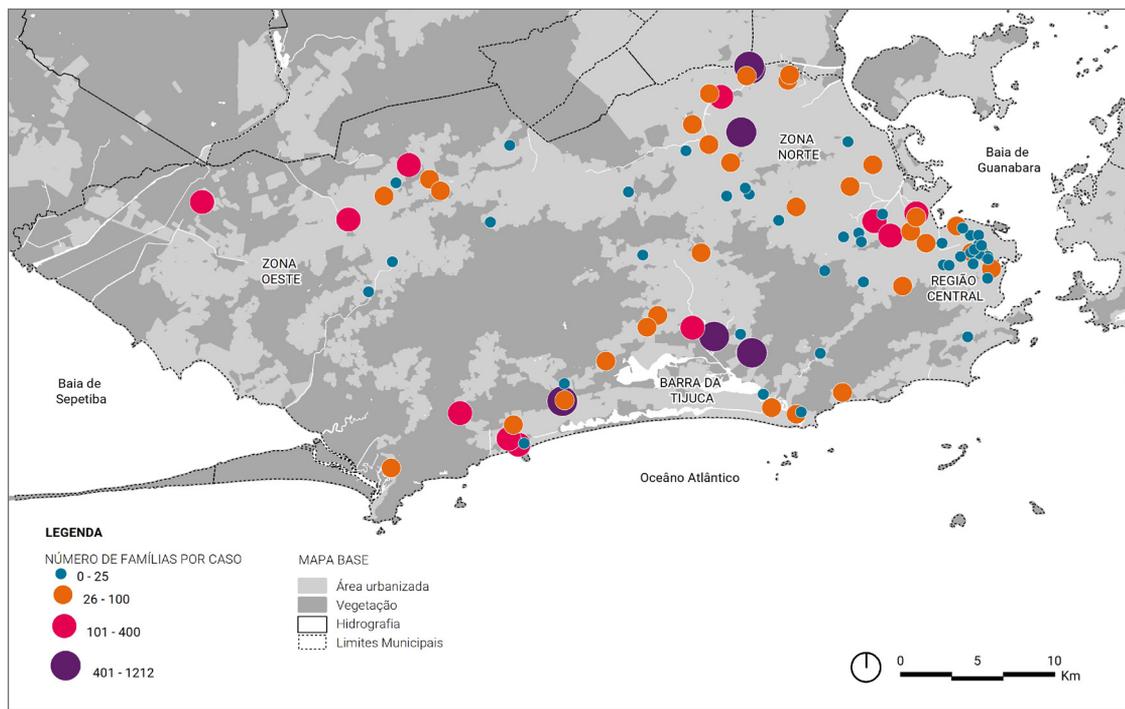


Figura 1
Mapa de apresentação do levantamento realizado com o NUTH, destacando o número de famílias envolvidas por caso na cidade do Rio de Janeiro

somá-lo à quantidade total de famílias do universo da pesquisa, o que nos leva ao entendimento de que o dado geral do número de famílias sob ameaça de remoção do Rio de Janeiro, superior a 8,5 mil, é ainda inferior ao número real.

Os quatro casos de remoções efetivadas em 2018, atingindo 655 famílias, referem-se a ocupações consolidadas, três delas localizadas na região central da cidade (São Luiz Gonzaga, Senador Pompeu e Visconde de Niterói-IBGE) e uma na Zona Oeste (Ocupação Jambalaia). Os processos de remoção expõem violações de direitos e falhas do poder público ao executar ações dessa natureza, expressas na ausência de diálogo com os ocupantes, prazos curtos para saídas das famílias e ações arbitrárias e violentas de reintegração de posse. Em três dos quatro casos, o uso e a ocupação dos imóveis pelas famílias ocorriam há mais de 10 anos. De acordo com o perfil dos agentes envolvidos, nota-se que os de autoria de agentes privados (Senador Pompeu e São Luiz Gonzaga) implicaram a remoção de 95 famílias, enquanto os de autoria do Município (Visconde de Niterói e Jambalaia) atingiram um número ainda maior de famílias (560 famílias)¹⁰.

¹⁰ A tendência de encontrar casos mais populosos atrelados a agentes públicos foi percebida também no universo geral da pesquisa e será discutida mais à frente.

Os casos de conflitos fundiários urbanos distribuem-se por todo o território da cidade, com maior expressão em algumas regiões. Apesar de a área central concentrar o maior número de casos de ameaças (24 casos), os dois únicos casos de remoções evitadas com garantia da segurança da posse foram identificados na área residencial de classe média da Zona Norte, subúrbio carioca, com seu processo de consolidação marcado pelas linhas de trem que cruzam a região. Para além da proximidade territorial, os dois casos apresentam semelhanças notáveis, já que ambos envolviam poucas famílias (somando 22 famílias) e tiveram sua posse ameaçada por agentes privados. No caso João Pereira, as famílias ocupavam uma vila de casas desde 1975 e, em 2018, alcançaram a segurança da posse pela suspensão de um pedido de imissão na posse de um agente privado que havia arrematado os imóveis em um leilão. Já no caso Comandante Coimbra, a posse das famílias sobre um pequeno prédio era questionada pelo herdeiro do antigo proprietário, tendo como solução o compromisso das famílias de pagamento de uma quantia para a sessão dos direitos hereditários sobre o imóvel.

Os casos de posse assegurada e de remoções efetivadas no universo da pesquisa tornaram-se fontes valiosas de informação, especialmente por serem casos agudos (de sucesso e insucesso) e por meio dos quais seria possível análise detida sobre a atuação do NUTH. Foram coletados importantes relatos sobre as estratégias de negociação e tentativas de impedir violações de direitos comumente praticadas durante as ações de reintegração de posse. Considerando o pequeno número desses casos e suas especificidades, eles consolidam um material que ainda demanda análise mais detida e que permita leitura qualitativa, iluminada pela compreensão mais ampla já em desenvolvimento.

Em seu recorte temporal, a pesquisa se insere no contexto do Rio de Janeiro pós-olímpico, período antecedido pela gestão do ex-prefeito Eduardo Paes (2009-2013 e 2013-2017) e as gestões dos ex-governadores Sérgio Cabral (2007-2010 e 2011-2014) e Luiz Fernando Pezão (2014- 2019). Nesse ciclo, a parceria com o capital privado viabilizou uma empreitada de múltiplas transformações urbanas (GUSMÃO, 2011 apud MONTEIRO & ANDRADE, 2012), produzindo uma onda de remoções, especialmente na região central da cidade e articuladas ao Projeto Porto Maravilha, com graves violações de direitos humanos ofuscadas pela realização dos megaeventos (XIMENES, 2017; FAULHABER, AZEVEDO 2015). Apesar de esse recorte coincidir com

grandes programas de urbanização de favelas implementados pelo Município e pelo Estado, as remoções seguiram nas favelas cariocas como um recurso acionado para atender a demandas e os interesses de grupos específicos na produção da cidade (XIMENES, JAENISCH, 2019; CARDOSO *et al.*, 2018).

A combinação de diferentes aparatos político-jurídicos do ciclo olímpico desenhou um cenário no qual as remoções não se restringiam, necessariamente, aos casos de conflitos urbanos que chegavam à esfera judicial. Dessa forma, o número de casos judicializados nesse período não é determinante para entender o quadro geral de insegurança da posse que ameaça territórios populares na cidade. No período de 2009 a 2015, entre casos judicializados e os que não chegaram à esfera judicial, 22 mil famílias foram removidas pelo poder público local (COMITÊ POPULAR, 2015). Nos dados coletados pela pesquisa, referente a casos judiciais ativos em 2018, envolvendo remoções, é possível perceber reflexos desse ciclo olímpico. Conforme informações sistematizadas, um número expressivo de famílias passou a viver sob ameaça de remoção por via judicial nas gestões municipais de Eduardo Paes (45%) e nos governos Sérgio Cabral e Luiz Fernando Pezão (41%)¹¹. Mesmo diante das dezenas de milhares de famílias removidas, é significativo que ainda hoje tenhamos tantos casos de ameaça iniciadas naquele período. A força dessa onda de remoções expressa, a contrário *sensu*, a resistência das famílias que, a despeito da ameaça judicial, até hoje lutam pelo direito de permanecer em seus locais de moradia.

No universo de casos sob ameaça de remoção, os agentes do poder público aparecem como responsáveis por 32 casos (10 promovidos pela esfera estadual, 21 pela esfera municipal e 1 no qual atuam ambas as esferas), atingindo 3.853 famílias. Nesses casos, as justificativas apresentadas para as ameaças são distintas das mobilizadas por agentes privados. Torna-se evidente o uso de leis e normas de regulação do ambiente construído no acirramento das dicotomias do legal-ilegal, por vezes utilizando-se de instrumentos que atendem aos interesses de agentes privados, produzindo cidades segregadas e a exasperação dos conflitos. Ao analisar os motivos invocados pelos agentes do poder público (ver Gráfico 1), é notável a centralidade do discurso do risco geológico e da restrição de uso de áreas apontadas como de alta vulnerabilidade ambiental, razões que aparecem frequentemente articuladas entre si e aplicam-se majoritariamente sobre as favelas, local

11 Nessas análises percentuais, foram considerados todos os casos analisados (casos judiciais ativos em 2018 acompanhados pelo NUTH), sem distinção pela esfera do agente envolvido (se público ou privado).

de moradia de um quinto de toda a população da cidade de acordo com o último censo demográfico do IBGE (2010). A alegação do risco geológico a justificar remoções em favelas cariocas teve como grande marco recente os fortes temporais que atingiram gravemente a população em maior vulnerabilidade socioambiental no ano de 2010, tendo em decorrência uma ampla demarcação de áreas impróprias para uso habitacional em encostas.

Ao analisarmos a totalidade das justificativas das ameaças de remoção promovidas por agentes públicos e privados, chama atenção a disputa pelos vazios urbanos ocupados para fins de moradia por famílias de baixa renda. Os casos que têm origem nesse tipo de conflito concentram 52% das famílias em ameaça de remoção no ano de 2018. Apesar de a grande maioria dos casos envolverem agentes do setor privado, o levantamento mostrou cinco casos em que agentes do poder público pedem a remoção das famílias. Em um deles, o conflito se dá sobre uma antiga instalação fabril ocupada por cerca de 300 famílias que enfrentam ameaça de remoção pela intenção do Governo do Estado de construir ali um novo conjunto habitacional.

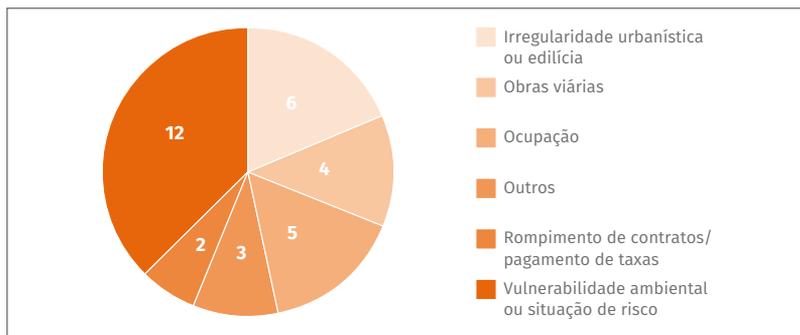


Gráfico 1
Número de casos de ameaça de remoção promovidos por agentes públicos classificados a partir dos argumentos mobilizados nos processos judiciais

Fonte: NUTH, 2018.

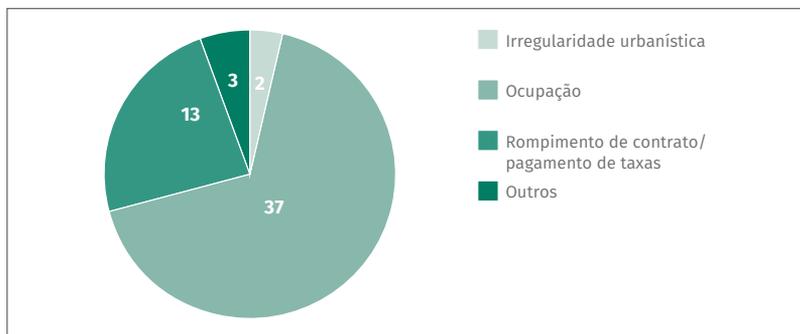


Gráfico 2
Número de casos de ameaça de remoção promovidos por agentes privados classificados a partir dos argumentos mobilizados nos processos judiciais

Fonte: NUTH, 2018.

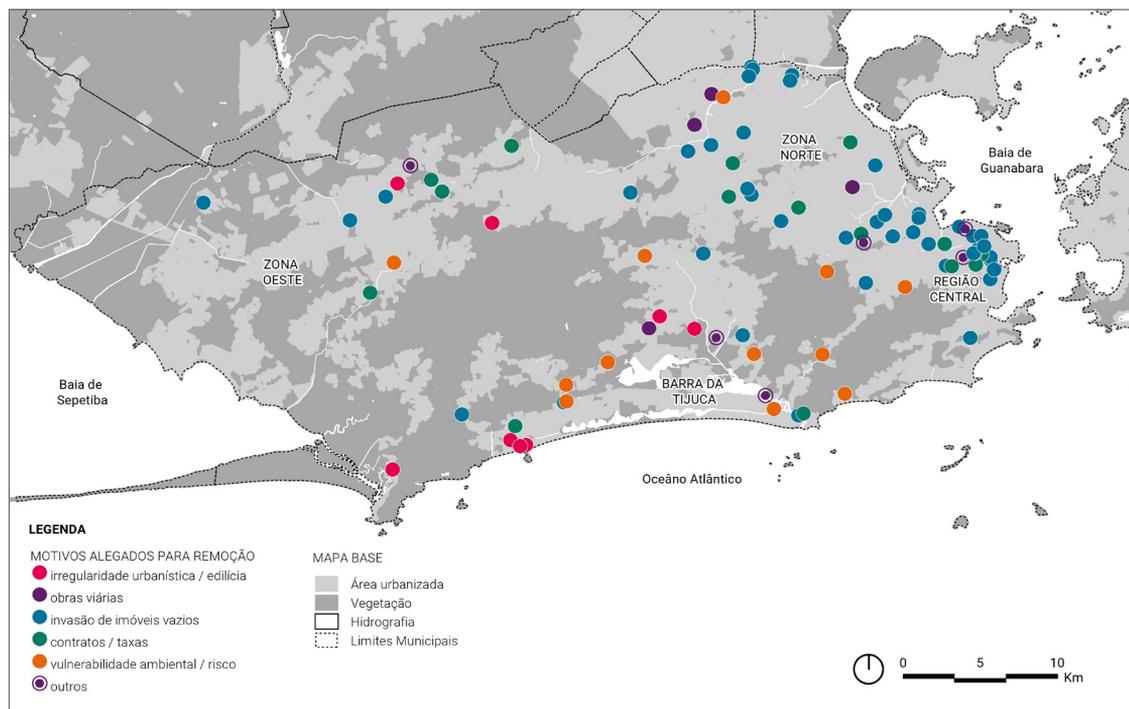


Figura 2
Mapa de apresentação do levantamento realizado com o NUTH, destacando os argumentos mobilizados nos processos judiciais por caso na cidade do Rio de Janeiro

Dialogam com esses casos aqueles em que a ameaça de remoção se encontra embasada no rompimento de contratos de locação ou compra de imóveis e o não pagamento de taxas (como impostos e aluguéis) para o uso habitacional, nos quais têm protagonismo os agentes privados (ver Gráfico 2). A concentração desses casos na região central e na zona norte da cidade (ver Figura 2) lança luz sobre essa condição de moradia como um enfrentamento ao acesso restrito ao solo urbano. Destaca-se o dado de que, no Rio de Janeiro, o ônus excessivo com aluguel representa 46,2% das razões do déficit habitacional total da cidade (FJP, 2013)¹².

O andamento da pesquisa e a consolidação provisória da espacialização dos dados têm evidenciado como o perfil do agente promotor da ameaça delinea as demais características dos casos. Ao distinguirmos as esferas pública e privada dos agentes, percebemos atuações distintas quanto à inserção no território, às motivações das ações judiciais, ao número de famílias ameaçadas em cada caso e à tipologia dos imóveis ocupados para moradia. Observando o conjunto dos casos acompanhados pelo NUTH que tinham como propositores

12 A pesquisa nacional realizada em 2018 pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRINC) mostra que as faixas de renda de até 1 salário mínimo e de 1 a 3 salários mínimos responderam por 91,7% do déficit total no país, o equivalente a 7,1 milhões de unidades. Essas mesmas duas faixas responderam por 100% das unidades com ônus excessivo com o pagamento de aluguel e dos domicílios improvisados.

agentes privados chama atenção que a maior parte atinge em média 32 famílias, com alguns poucos casos em que se concentram em favelas, atingindo mais de cem famílias. Tomando os casos envolvendo agentes públicos, o número total de famílias atingidas é inferior, com a predominância de ocorrências envolvendo menos de cem famílias, embora os casos que fujam a este grupo sejam significativamente mais numerosos.

Os casos que envolvem agentes públicos que atingem mais de cem famílias referem-se a grandes favelas e a antigas instalações fabris, sobre os quais agrava-se a dificuldade de quantificar o número exato de famílias atingidas. Por fim, a diferença quanto à inserção territorial é bastante marcada (ver Figura 4): enquanto os agentes privados aparecem predominantemente nas áreas da cidade com ocupação consolidada, os casos envolvendo agentes públicos ganham expressividade nas margens dos bairros da Barra da Tijuca e do Recreio dos Bandeirantes, áreas com intensa dinâmica imobiliária nas últimas décadas e que recebeu grandes investimentos públicos no ciclo olímpico¹³ – nessa região são identificadas as situações com maior número de famílias sob ameaça.

Mapeando as remoções na escala dos conflitos

Com intuito de potencializar o levantamento panorâmico apresentado, desde agosto de 2019, o projeto tem se concentrado em pelo menos duas agendas: contribuir para continuidade da investigação com o NUTH, bem como para cruzá-la com análises de conflitos possessórios em ocupações urbanas organizadas para fins de moradia. A pesquisa dá continuidade ao mapeamento das remoções na escala da cidade e debruça-se sobre a construção de uma metodologia que possibilite uma articulação deste primeiro esforço com a análise mais aprofundada de conflitos urbanos específicos. Entendemos que o estudo de casos envolvendo comunidades em situação de insegurança da posse, com presença de movimentos sociais urbanos organizados e assessoria jurídica popular, pode oferecer perspectiva epistêmica relevante para debater os resultados da pesquisa panorâmica, repensar seus indicadores e procedimentos de mapeamento. Também pode

13 Segundo dados da ADEMI-RJ (Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário), 52% das unidades residenciais e 67% das unidades comerciais lançadas na cidade do Rio de Janeiro entre 2013 e 2018 estavam localizadas nesta região, principalmente nos bairros de Jacarepaguá, Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes. Essa região recebeu a grande maioria dos investimentos ligados ao ciclo olímpico, tendo sido lá instalados os parques olímpicos dos Jogos Pan-Americanos de 2007 e dos Jogos Olímpicos de 2016, uma nova linha de metrô, além vários investimentos em seu sistema viário (dentre eles um corredor de BRT). Nesta região um crescimento expressivo da população residente em favela na última década – superior a 50% – que acompanhou o crescimento da população da região com um todo (JAENISCH, XIMENES, 2019).

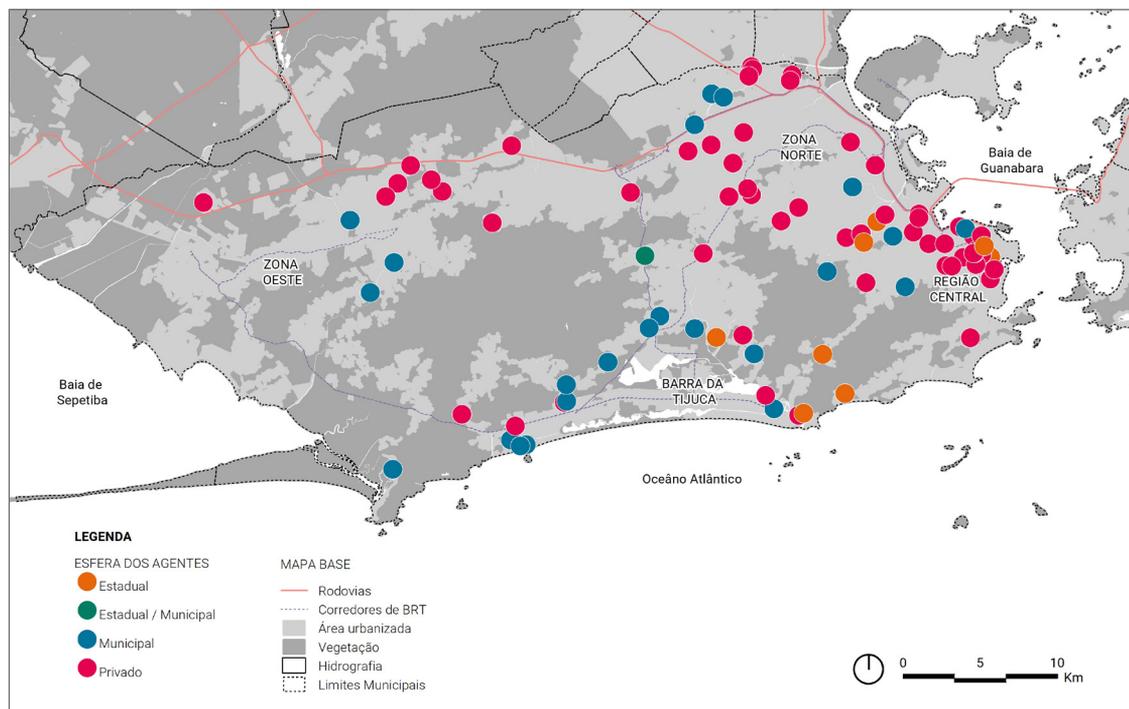


Figura 3
Mapa de apresentação do levantamento realizado junto ao NUTH, destacando a esfera dos agentes atuantes por caso na cidade do Rio de Janeiro

apontar para algo novo, na direção que problematize os impactos à segurança da posse devido ao perfil das decisões e ao comportamento dos agentes do Sistema de Justiça diante do movimento social e da assessoria organizada.

A delimitação em torno das ocupações organizadas por movimentos sociais urbanos de luta pela moradia se insere na pactuação de agenda com o NAJUP-Luiza Mahin, grupo de extensão universitária inserido em rede de articulação ampla entre movimentos e organizações sociais que, juntos, realizam pressão institucional e ação direta para garantir direito à moradia e à cidade no Rio de Janeiro. A construção da metodologia na escala do conflito parte, dessa forma, de casos acompanhados pelo NAJUP (alguns sobrepostos à atuação do NUTH), para construção de uma cartografia informada pelas lutas urbanas e que servirá de suporte para análise dos casos específicos do Núcleo. Entendemos que essa proposta elege casos mais complexos para construção preliminar de uma matriz de mapeamento, auxilia o trabalho da assessoria jurídica popular em casos correntes e contribui para o registro da memória de casos já finalizados.

Metodologia de análise qualitativa e a parceria com o NAJUP-Luiza Mahin

O primeiro ano de desenvolvimento do projeto, atravessado por diferentes abordagens e referenciais, tem sido marcado pela sistematização de procedimentos e de referenciais teóricos que orientam a construção do instrumento de mapeamento a partir da compreensão de aspectos sociais, territoriais e jurídicos dos conflitos fundiários urbanos. Ademais, o interesse pela análise na escala do conflito implicou na escolha de casos alinhados à proximidade dos parceiros com movimentos sociais urbanos e assessoria jurídica popular. O NAJUP-Luiza Mahin¹⁴, principal parceiro desta dimensão do trabalho, desde 2012 atua em apoio e na defesa de movimentos sociais do campo e da cidade, com metodologia orientada pela pesquisa-ação e educação popular freireana. Não sem razão, a escolha dos casos para desenvolvimento preliminar dessa metodologia envolveu a seleção de seis¹⁵ ocupações coletivas organizadas por movimentos sociais que estavam inseridos no campo de atuação do NAJUP^{16 17}.

As ocupações coletivas investigadas são parte dos conflitos fundiários urbanos, cujos moradores estão sob ameaça de deslocamentos forçados em razão de litígio coletivo em torno da disputa de posse/propriedade. Três ocupações localizam-se na zona central da cidade: ocupação Moisés, no bairro do Centro, formada em 2019; a ocupação São Januário (Vila Canaã), no bairro de São Cristóvão, de 2018; e a ocupação Vito Giannotti, no bairro do Santo Cristo, constituída em 2016. Já a ocupação Povo Sem Medo, de 2017, está localizada no bairro Pavuna, zona norte da cidade, formada por bairros majoritariamente residenciais de classe média, que cresceram e se consolidaram ao longo das linhas de trem. Por fim, duas ocupações encontram-se em municípios da região metropolitana: a ocupação Solano Trindade, de 2014, organizada pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), localizada no município de Duque de Caxias, na região da Baixada Fluminense, e a ocupação 6 de Abril de 2010, organizada pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), formada em 2015, no município de Niterói.

As ocupações na região central integram um movimento amplo de luta por moradia, fruto de densa organização popular em tor-

14 Parte da equipe envolvida no projeto “Cartografias Jurídicas” é também integrante do NAJUP-Luiza Mahin. Docentes: Julia Franzoni e Mariana Trotta. Discentes-pesquisadores: Lucas Justino; Jefferson Araújo; Leonardo Batista; Karollyne Paixão; Thiago Garcia; Thuane Nascimento; Victor Ávila; Dalila Reis; Maria Luiza Lopodote; Julia Timbó; Maria Dandara Gonçalves, Flávia Aldecoa; Isabela Rocha. Ademais, também integram o projeto os pesquisadores de graduação Richarde Júnior, Francisco Pedro Barreto e Julia Reinol. À exceção de Lucas Justino, bolsista IC-FUSP, todos os pesquisadores envolvidos são voluntários.

15 Inicialmente, foram selecionados oito casos de ocupações coletivas urbanas, no entanto, devido à impossibilidade de acesso eletrônico aos autos do processo judicial, a pesquisa se concentrou em seis. Ressalte-se, ainda, que o acompanhamento dos casos envolvendo o NAJUP contou com apoio da organização de direitos humanos e advocacia popular, “Centro de Assessoria Jurídica Popular Mariana Criola”.

16 É comum às seis ocupações em análise a presença de movimentos sociais e a mobilização em torno de projetos políticos: as ocupações Povo Sem Medo, São Januário (Vila Canaã) e Moisés, com a presença das Brigadas Populares; a ocupação Vito Giannotti, com a presença do Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), da União Nacional de Moradia Popular (UNMP), do Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e da Central de Movimentos Populares (CMP); a ocupação Solano Trindade, com a presença do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e a ocupação 6 de Abril de 2010 do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST).

17 Importante destacar que os conflitos inseridos na região metropolitana do Rio de Janeiro não são acompanhados pelo NUTH.

no da construção de projetos políticos de transformação social. Elas configuram ações diretas, de caráter autogestionário, em resistência ao padrão de urbanização excludente em curso na cidade. Como soluções habitacionais encontradas pelos movimentos dos sem-teto surge, na década de 2000, um conjunto significativo de ocupações organizadas que privilegiavam a sua inserção da área central e suas fronteiras, tendo em vista o grande número de imóveis vagos na área (especialmente da União). Esse processo iniciou-se com as ocupações Chiquinha Gonzaga, Zumbi dos Palmares e Quilombo das Guerreiras, como partes de uma mesma “onda” e se mantêm como referências de luta, ainda hoje, seguido por uma sequência de novas ocupações (GRANDI, 2010). Esta solução de moradia enfrentou tensões e violências, sendo alvo de remoções durante o ciclo olímpico e especialmente vinculadas ao Projeto Porto Maravilha (XIMENES, 2017). A predominância das ocupações centrais nos casos estudados reflete o contexto de disputa pela permanência nessa região da cidade e as articulações extensionistas construídas entre NAJUP e movimentos sociais.

Partindo da matriz desenhada pelo mapeamento panorâmico, seguimos para a construção preliminar de indicadores de mapeamento qualitativo, tomando como referências: a metodologia de análise de decisões judiciais em conflitos possessórios desenvolvida por Milano¹⁸ (2017), que oferece contribuição fundamental para a compreensão dos padrões de comportamento do Poder Judiciário frente aos conflitos fundiários urbanos; a matriz de mapeamento jurídico-espacial do conflito das ocupações da Izidora, na cidade de Belo Horizonte, que articulou dinâmicas socioespaciais com as jurídico-políticas e os procedimentos de catalogação jurídica e de reconstituição da linha jurídico-política dos casos de ocupações urbanas, desenvolvidos pelo grupo de extensão NAJUP.

Como fruto do debate dessas estratégias de mapeamento, o processo de análise dos casos adotou os seguintes procedimentos: (i) a contextualização socioespacial e político-jurídica dos casos de estudo, destacando seus diferentes tempos e urgências; (ii) a construção de marcadores de mapeamento orientada pelo compromisso epistêmico-político de combater a tendência de “despacialização” operada pelo Sistema de Justiça; (iii) a consolidação de indicadores e categorias analíticas para a criação da matriz de coleta de dados; (iv) a sistematização preliminar dos dados e discussão dos resultados iniciais.

18 A tese de doutorado de Giovanna Milano (2017) analisou 284 casos de Tribunais de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, São Paulo, Distrito Federal, Pará e Pernambuco. O estudo é referência nacional, contribuindo, de forma inédita, para compreensão dos padrões de comportamento do Poder Judiciário frente aos conflitos fundiários urbanos, no sentido de aprofundar as desigualdades socioespaciais por meio de “crônicas de despejos anunciados” (MILANO, p. 207 e 242, 2017).

Júlia Franzoni (2018) em sua tese de doutorado analisa as ocupações da Izidora, 3 (três) ocupações formadas em 2013, no município de Belo Horizonte, Minas Gerais. A autora investigou as “tecnologias jurídicas de invisibilização do espaço, suas fontes, instrumentos e finalidades” no cruzamento de diferentes trajetórias dentro dos espaços de judicialização (FRANZONI, pp. 252-3, 2018). Nesse trabalho, foi realizado estudo situado no conflito emblemático da Izidora, discutindo, também em diálogo com a tese de Giovanna Milano, a formação socioespacial das ocupações até as razões levadas e assumidas pelo Judiciário. A reconstrução das “estórias das ocupações da Izidora”, de forma transversal à narrativa processual, permitiu o desenvolvimento de uma cartografia do conflito, cruzando as dinâmicas socioespaciais com as jurídico-políticas e, ainda, o aprofundamento da análise na investigação de diferentes agentes do sistema de justiça mineiro (Defensoria Pública e Ministério Público estaduais) e do papel desempenhado pelo Coletivo Margarida Alves de Advocacia Popular frente à tendência conservadora do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ-MG).

O processo de coleta das informações baseou-se na análise dos processos judiciais eletrônicos, disponíveis para consulta online¹⁹, e no preenchimento das fichas catalográficas desenvolvidas pelo NAJUP. Este processo de organização preliminar gerou um banco de dados que oferece um retrato do conflito possessório a partir da atuação dos agentes do Sistema de Justiça. Informações-chave dos processos judiciais estavam contempladas como, por exemplo, no caso do autor da ação: (i) sua identificação, o pedido (petição) e a descrição dos documentos juntados e argumentos mobilizados; no caso dos réus: (ii) se houve manifestação prévia à apreciação da ordem de despejo pelo juízo, se contestou, quais documentos juntou etc.; no caso dos magistrados: (iii) se previu audiência de justificação/mediação/conciliação (em caso positivo, o seu resultado); se houve inspeção judicial *in loco*; se houve decisão e/ou sentença proferida e, em caso positivo, se os eventuais recursos das partes foram recebidos, julgados e, em caso positivo, os seus resultados; no caso do Ministério Público e Defensoria Pública, se houve, respectivamente, parecer e defesa.

Essa etapa teve como objetivo compreender como o Sistema de Justiça atuou nos conflitos possessórios²⁰ estudados, o que foi produzido/decidido e a função desempenhada pelas assessorias jurídicas populares. Paralelamente à sistematização das informações, foram realizadas reuniões periódicas com grupos de estudantes envolvidos na pesquisa para debater a sobreposição e cruzamento de metodolo-

¹⁹ As consultas foram feitas pela plataforma de acesso a processos eletrônicos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ) por meio de certificação digital e *token* utilizado pelas advogadas populares e coordenadoras do NAJUP.

²⁰ A ação possessória é o instrumento jurídico preferencial mobilizado para tutela jurisdicional autorizadora dos despejos coletivos (MILANO, p. 164, 2017).

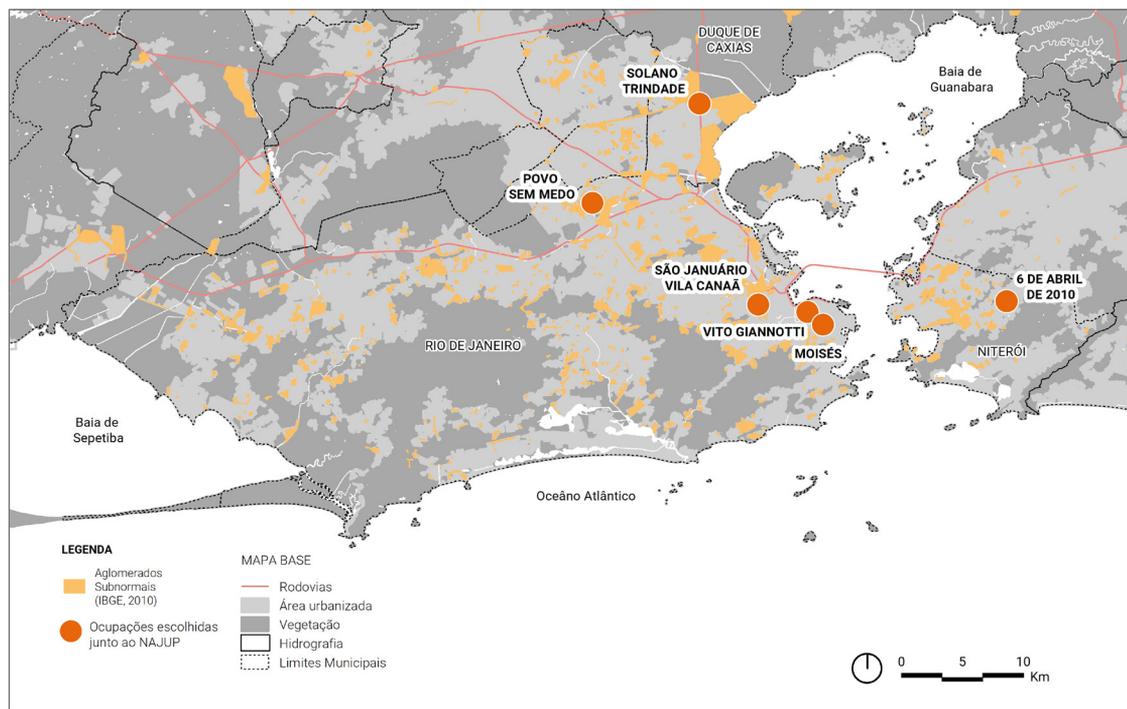


Figura 4
Mapa de apresentação dos casos atendidos pelo NAJUP Luiza Mahin, selecionados para análise qualitativa

gias, dados dos casos trabalhados pela assessoria popular e a reconstrução jurídico-espacial desses conflitos. Os pesquisadores envolvidos realizaram revisão de literatura especializada, apresentação e debate das referências metodológicas do projeto, preencheram as fichas de informações processuais dos casos e discutiram os fichamentos em uma perspectiva de rememorar a experiência de atuação do NAJUP e da assessoria popular.

Em alguns casos, como o da Vila Canaã, os pesquisadores construíram uma linha do tempo processual do conflito para compará-la, posteriormente, em oficina com os moradores, com a memória coletiva da ocupação. O objetivo é construir, coletivamente, memória do conflito que contraste a história processual do caso com a sua história social, forjando um atlas jurídico-espacial que se contraponha às narrativas hegemônicas sobre as ocupações urbanas.

Essas atividades compartilhadas de pesquisa, de aprofundamento nos casos e de debates coletivos foram fundamentais para a construção do instrumento de coleta e de seleção de seus marcadores. Como resultado desse processo, fomos alargando os indicadores

utilizados, estendendo o mapeamento dos agentes, por exemplo, para membros do Poder Legislativo, do Executivo, entidades e ONGs de direitos humanos que estão habilitados a intervir nos processos como “amigos da Corte” e/ou como órgãos de política urbana²¹.

A partir da análise das decisões e das peças processuais, a matriz de mapeamento auxilia na identificação de mecanismos objetivos de abstração da forma jurídica²², que tendem a dissimular a presença do espaço no direito (FRANZONI, 2018). Entender a correlação entre produção do direito e produção do espaço é importante reflexão teórico-prática acumulada pelos referenciais do projeto, que repercutem na metodologia da pesquisa e nas dificuldades inerentes à escolha dos marcadores. A cartografia jurídica que vem sendo construída enfrenta a narrativa do Poder Judiciário como órgão transparente, aparentemente apartado das relações socioespaciais, cabendo a ele, tão somente, a garantia da “ordem pública”²³. Nessa leitura, o Sistema de Justiça é tido como entidade transcendente e a-histórica, anterior à experiência concreta dos conflitos que ele avalia e julga, na medida em que seu lugar e sua função seriam aplicar categorias abstratas das normas jurídicas a fatos e pessoas específicas.

Preocupa, na pesquisa, os efeitos que os atos jurisdicionais operam, reiterando determinadas dinâmicas sociais (a correlação entre domínio e cidadania, por exemplo), impedindo e negando outras (atreladas à posse), a partir da manipulação de dualismos – como formal/informal, proprietário/invasor, lícito/ilícito – que não refletem processos sociais reais (FRANZONI, 2018). Esse entendimento justificou a extração de informações-chave dos casos levando em consideração, por exemplo, como o Poder Judiciário identifica (ou não) as formas de moradia e como as decisões e peças processuais correlacionam-se com o território atrelado ao conflito, conforme tabulação de dados na pesquisa de Milano (2017) e Franzoni (2018). No mesmo sentido, inserimos na matriz de dados informações sobre o discurso jurídico²⁴ e suas fontes normativas empregadas na decisão, e o tratamento realizado pelo juízo das partes processuais (autor e réu).

Outra repercussão importante do cruzamento de metodologias que combinam análises jurídico-espaciais para seleção dos indicadores foi a análise do conjunto probatório citado nas peças e decisões judiciais. Em muitos casos, a fundamentação do juiz (ou a falta dela) adjetiva e valora fatos e provas em favor do sujeito proprietário, de forma

21 A previsão normativa para atuação dos agentes está prevista nos artigos 138 e 565, §4º do Novo Código de Processo Civil (Lei Nº 13.105, de 16 de março de 2015).

22 Para Giovanna Milano (p. 36, 2017), a noção de universalidade e autonomia do sujeito moderno corresponde, no plano jurídico, à abstração de suas condições materiais, com a desconsideração das diferenças econômicas e sociais sob a argumentação de que “todos têm poder de disposição (autonomia da vontade) e estão submetidos a um regime jurídico comum”.

23 A ordem pública e a segurança jurídica são conceitos abstratos comumente utilizados pelo Poder Judiciário para evidenciar condutas contrárias ao ordenamento jurídico, uma vez que entende sua participação limitada ao reconhecimento de direitos subjetivos e individuais. Sendo interesse coletivo, de direitos sociais, o Poder Judiciário rejeita e repele a demanda a ser tutelada pelo Poder Executivo, tratando-a como “problema social”, (MILANO, pp. 193-9, 2017).

24 A base de dados de Giovanna Milano dispõe de marcadores referentes à fundamentação realizada pelo juiz como, por exemplo: (i) fontes do direito; (ii) citação a Constituição Federal e Estatuto da Cidade; e (iii) citação do Código Civil, Processual Civil, legislações especiais, doutrinas jurídicas e princípios e direitos fundamentais.

descolada da situação real sobre a qual o conflito acontece. Do cotejo entre a causa do pedido do suposto sujeito proprietário e o conjunto fático e probatório (fatos e provas) juntados aos autos do processo, observa-se, em muitos casos, ausência de evidência robusta e objetiva a comprovar a posse. Ainda, no tocante às decisões, nota-se menção a documentos que comprovam apenas a propriedade formal do imóvel e não a posse do suposto proprietário – requisito essencial das ações de reintegração de posse.

O descaso com a reconstituição da “verdade” no processo judicial é, ainda, observado na consolidação de uma “estética indiciária” nas ações possessórias (MILANO, 2017). Nos casos estudados, esse fenômeno foi investigado por meio de marcadores analíticos que explicitam (i) se houve correta citação e individualização dos réus²⁵ no processo, (ii) quais os documentos probatórios, conjunto fático e argumentação citada da fundamentação das decisões e (iii) se a manifestação dos réus (conjunto probatório e argumentação) foi levada em consideração na valoração do magistrado. O tratamento hegemônico conferido aos réus permite que o processo judicial construa subjetividades políticas afastadas da gramática de direitos – os ocupantes, por meio do processo judicial, são etiquetados por “identidades territoriais” (FORD, 2001) que vão fulminando sua cidadania.

Nesse sentido, é a investigação dos mecanismos processuais que leva à comparação entre ocupante e “invasor” e, assim, à ideia de “inimigo” que ofende a ordem pública – tendo em vista que a ocupação é, tendencialmente, tratada como posse injusta e ilegal (MILANO, 2017). A forma depreciativa de identificar os ocupantes, cumulada à tendência de criminalizar a posse oriunda de ocupação, pode despersonalizar os ocupantes no processo, relegando-os à subalternidade, sem protagonismo no devido processo legal – é o que Milano destaca como a categoria do “invasor-inimigo”.

Os marcadores analíticos extraídos desta preocupação investigaram a maneira como os agentes e a posse são caracterizadas nos atos jurisdicionais. Dos seis casos estudados, cinco tiveram ordem de despejo deferida pelo juízo em caráter liminar²⁶, dos quais três sem escuta prévia dos ocupantes, poucos dias após o pedido de reintegração do suposto proprietário/possuidor que ajuizou a ação possessória²⁷.

Para além de analisar os órgãos do Poder Judiciário (juízes, desembargadores, ministros), a pesquisa buscou consolidar dados

25 Os réus são os ocupantes do imóvel em questão. A citação e individualização é garantia ao devido processo legal, ao prévio conhecimento do litígio, de forma a dar condições do réu se defender e contestar.

26 Apenas a Ocupação Povo Sem Medo, organizada pelas Brigadas Populares, não teve ordem de despejo deferida liminarmente pelo juiz.

27 A pesquisa de Giovanna Milano (p. 164, 2017) observou que 52% das ações possessórias de reintegração de posse autorizaram os despejos coletivos em sede liminar ou pela via da tutela antecipatória (quando o juízo autoriza o despejo de forma imediata, por entender que há perigo na demora ou risco ao direito).

sobre a atuação da Defensoria Pública, do Ministério Público e das assessorias jurídicas populares. Na nossa investigação, os casos referem-se tanto ao Código de Processo Civil de 1973 quanto ao Novo Código de Processo Civil, de 2015 (NCPC). Esse dado permitirá, a longo prazo, a análise normativa comparada, no intuito de verificar se houve avanços do NCPC para as táticas de defesa utilizadas pela assessoria jurídica popular. A investigação de casos já regidos pela lei vigente gerou a adoção de marcadores analíticos que averiguam se o Poder Judiciário vem cumprindo as novas exigências e recomendações normativas, a saber: (i) realização, prévia à apreciação de liminar, de audiências de mediação de conflito; (ii) intimação do Ministério Público, da Defensoria Pública e órgãos de política urbana; e (iii) inspeção judicial *in loco*.

Discutindo os resultados a partir das estratégias metodológicas

Até a escrita deste texto, o mapeamento na escala do conflito apresenta mais questões relativas ao processo de trabalho do que resultados da recente investigação. A base de dados preliminar referente aos seis casos analisados encontra-se sistematizada em matriz de mapeamento, referente a uma tabela contemplando indicadores e informações. Essa matriz passou por dupla checagem das informações, estando escorada numa tabela de fontes, que indica a origem dos dados da tabela principal. Entre os diversos desafios do desenvolvimento do projeto apresentamos, ao menos, três: (i) o debate e a consolidação de análises preliminares e a segmentação dos resultados por diferentes tipologias elencadas na matriz (estudo por agente do Sistema de Justiça; por razões de decisão, por exemplo), têm esbarrado na interdição dos encontros presenciais do grupo e das reuniões ampliadas com parceiros extramuros da Universidade; (ii) a ampliação dos indicadores de mapeamento, contemplando análise detalhada de decisões judiciais, dados relativos ao curso do processo e o papel de outros agentes, provoca a reflexão sobre a melhor maneira de apresentar e visualizar as informações, de forma a denunciar a “despacialização do direito”; (iii) o avançar dos trabalhos e o cruzamento das escalas cidade e conflito, que exigem alinhamento periódicos

co dos procedimentos e indicadores de mapeamento, indicando, por exemplo, novas escolhas de casos para além do universo das ocupações urbanas de moradia.

A matriz construída nos meses de dezembro a março (2019-2020) é base de dados e instrumento de organização das informações. Por meio dela, buscou-se uniformizar diferentes abordagens, procedimentos, marcadores e interesses em único instrumento de coleta. A ampliação de indicadores no curso da pesquisa permite a análise de distintas estratégias mobilizadas pelos agentes nos casos estudados, bem como as relações entre agentes, interesses e seus respectivos impactos nas decisões. Para além dos magistrados e seus atos, a pesquisa estende a análise para atuação dos demais órgãos do Sistema de Justiça, incluindo Defensoria Pública e Ministério Público, bem como mapeia papel da assessoria jurídica popular. Ainda, incluímos a atuação (ou não) de agentes do Poder Executivo e do Legislativo, inovação que tem intuito de investigar a eficácia desses agentes do “Poder Público” em determinar novos cursos, desdobramentos e estratégias para “dentro e fora” do processo judicial²⁸.

O mapeamento dos agentes, mais do que ampliar a base de dados e resultados alcançados, nos impele à (re)discussão com grupos parceiros da pesquisa sobre as formas de compreender as relações de força estabelecidas nos casos estudados. Esse objetivo vai ao encontro das apostas epistêmico-políticas do projeto, que busca avançar na compreensão “espacializada” do processo judicial e de seus efeitos, abordando relações de poder constituídas dentro e fora do procedimento jurisdicional, identificando estratégias positivas e negativas para o enfrentamento das remoções e fomentando cruzamentos da história processual e a história socioespacial dos conflitos.

A pesquisa terá, ainda, o desafio relativo à integração de novos casos oriundos de outros contextos socioespaciais, razões de ameaça de remoção e tipologias de habitação. Esse processo está atrelado ao objetivo de retroalimentação das pesquisas nas distintas escalas, do conflito e da cidade. Ademais, a pandemia de COVID-19, que assola o país, afetou sobremaneira as famílias e os territórios articulados no projeto. Por essa razão, vários esforços de trabalho foram redirecionados para redes de apoio, além da dimensão extensionista da pesquisa e das condições de trabalho dos integrantes terem sido abaladas.

²⁸ “Dentro e fora” possui duas dimensões. A primeira se refere às articulações percebidas fora do processo judicial por meio do movimento social organizado em contato e/ou articulado a secretarias da Prefeitura (Município) ou com parlamentares do Legislativo (federal, estadual e municipal). A segunda, diz respeito a criação de indicadores relativos à existência de processos outros, vinculados à ação possessória estudada, que, eventualmente, podem ser mencionados nos autos do processo por ação direta ou indireta destes agentes. São exemplos: (i) ação civil pública por parte do Ministério Público; (ii) decreto ou ação de desapropriação por parte do Município; (iii) editais e chamadas públicas de órgãos federais; entre outros procedimentos administrativos que podem ser instaurados pelo Poder Executivo (Municipal, estadual ou federal).

Agendas de pesquisa

O mapeamento na escala da cidade e na escala do conflito se dá por meio de dinâmicas que se retroalimentam no projeto “Cartografias Jurídicas”, de forma que as duas estratégias se reforçam e se modificam em aprendizado contínuo. As repercussões da escala de análise na construção dos indicadores e as potencialidades analíticas da conjugação dos resultados dos distintos processos foram, tendencialmente, aproximando e sobrepondo as equipes de trabalho, permitindo novas discussões sobre formas de trabalho mais adequada ao objetivo do projeto. Ademais, entendemos que as finalidades comuns de visibilização e denúncia das violações de direitos, bem como a defesa das comunidades ameaçadas, reforçam-se na sobreposição dessas escalas e análises.

O esforço de cruzar metodologias se dá, também, na construção conjunta da agenda de pesquisa para o Cartografias Jurídicas. Esse entendimento tem-se amadurecido com as percepções advindas das análises dos resultados preliminares das duas frentes de mapeamento, que nos colocam algumas provocações. A primeira delas é a busca por compreender o que a densidade de casos na região central da cidade importa para o desenvolvimento da pesquisa. Uma segunda provocação surge com a relevância que a questão das moradias de aluguel assume entre os casos de ameaça de remoção. É um desafio para o projeto articular-se para contemplar o estudo desses casos.

As provocações para continuidade da pesquisa nos convocam a discutir os locais e as formas de moradia na cidade, em diálogo com o universo de casos estudados até então. Como mostram os resultados parciais apresentados, sobre a região central da cidade se dá a maior concentração de casos atendidos pelo NUTH (Ver figura 4). Sendo a Zona Norte, a Oeste e a região da Barra da Tijuca as com menores concentrações. Entretanto, ao considerarmos a concentração de famílias atendidas pelo Núcleo, percebemos que a Zona Norte e a baixada de Jacarepaguá têm grande destaque.

A expressiva concentração de casos na região central revela sua importância como espaço privilegiado para a reprodução social das classes populares, que sobrevivem com baixos salários, possuem baixa qualificação e encontram-se sob condições de trabalho cada

vez mais adversas (RIBEIRO, 2017). O centro, responsável pelo morar, trabalhar e viver de grande parte das camadas populares, recebeu grandes intervenções no âmbito da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha durante o ciclo olímpico. Esse projeto marca a trajetória de transformações urbanas em que a modernização da zona portuária se tornou projeto de intervenção prioritária na cidade, produzindo conflitos em larga escala. O acesso restrito à terra urbana e a ausência de políticas habitacionais consistentes produz, por vezes, quadro de informalidade no qual homens, mulheres, crianças, idosos e até famílias inteiras se submetem a condições precárias de moradia com altos custos de aluguel, movimentando o mercado ilegal de quartos de cortiços localizados na região central da cidade. Da mesma forma que apresenta as ocupações coletivas organizadas como soluções de moradia da população sem-teto, que expressam ali suas agendas políticas de disputa da cidade.

Considerando os dados coletados com o NUTH, o significativo número de famílias que se encontra em ameaça de remoção sob alegação de rompimento de contratos de locação ou compra de imóveis e o não pagamento de taxas (como impostos e aluguéis) revela a importância da moradia de aluguel para a compreensão dos conflitos possessórios no Rio de Janeiro. Com o olhar atento para essa questão, foi possível observar que alguns casos presentes nesse levantamento se sobrepõem àqueles identificados pela Pesquisa Prata Preta²⁹ de levantamento de cortiços. As informações levantadas por essa pesquisa expuseram a expressividade da moradia de aluguel/cortiços na região central, apesar de sua invisibilidade nos discursos e planos oficiais na cidade do Rio de Janeiro. Diante disso, o estudo da condição de insegurança da posse, das ameaças de remoção e da condição de moradia dos cortiços suscitam novas possibilidades de agenda futura para o projeto.

O que pode ser enxergado como protagonismo político-social do centro para a questão da moradia popular nos informa também sobre aquilo que esconde: a maior atuação do NUTH e da assessoria popular em casos na zona central não revela, necessariamente, que essa é a região da cidade com maior número de famílias ameaçadas por processos de despossessão. Essa região é local de moradia de apenas 7% da população total da cidade, com cerca de um terço residindo em favelas. Apesar desse baixo percentual, esse número era ainda menor,

29 A pesquisa Prata Preta de levantamento de cortiços na região central do Rio de Janeiro foi realizada entre os anos de 2016-2019 pelo Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ) em parceria com a Central de Movimentos Populares (CMP). Os dados identificam 155 cortiços envolvendo, no mínimo, 2.450 quartos onde habitam cerca de 2.638 pessoas.

tendo aumentado em 30% entre os Censos 2000 e 2010. Em contraste, a região da Barra da Tijuca e Baixada de Jacarepaguá concentra 14% da população da cidade do Rio de Janeiro, tendo crescido cerca de 50% ao longo da mesma década. Esse crescimento foi acompanhado pela população moradora de favelas. Já a Zona Norte da cidade, é local de moradia de 38% da população carioca, onde reside 45% do total de moradores de favelas da cidade. A Zona Oeste, área de expansão urbana marcada por forte pressão de mercado legal e ilegal de construção e investimento, tem ocupação caracterizada pela presença de loteamentos populares irregulares e, mais recentemente, pela massiva implantação de empreendimentos financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Diante desse quadro brevemente apresentado, coloca-se em questão como o grau de acesso à justiça (seja ela por meio da Defensoria Pública e/ou de assessorias populares) pode refletir sobre a posição da região central nos debates sobre os conflitos urbanos. Dessa forma, são chamados à reflexão o caráter político da disputa do centro pelos pobres urbanos, como agenda de luta que alinha atores sociais, a dinâmica imobiliária própria dessa região, e as possíveis condições impostas aos territórios para o acesso à justiça, devendo ressaltar a condição do Rio de Janeiro como cidade de densas tramas de controles territoriais por grupos violentos.

Os resultados desse estudo também podem servir para avaliação do trabalho do NUTH. O método utilizado pela pesquisa possibilita ao Núcleo uma visão espacial dos casos, a distribuição na escala da cidade e uma reflexão minuciosa sobre as estratégias utilizadas para defesa das famílias. Essa pesquisa foi apresentada em espaços acadêmicos e de organização e representação do movimento popular, com a presença de moradores que vivenciam ciclos de ameaças de remoção. Em outubro de 2019, durante apresentação para integrantes do Conselho Popular³⁰, foram discutidos dilemas relativos à exposição de dados, diante da necessidade dos presentes na identificação dos seus casos particulares e a busca por similaridades com as categorias e caracterizações das ameaças sistematizadas. As reflexões obtidas com a exposição do levantamento alimentam a continuidade do estudo e o aprofundamento das análises qualitativas dos casos, corroborando com as estratégias de defesa e permanência das famílias.

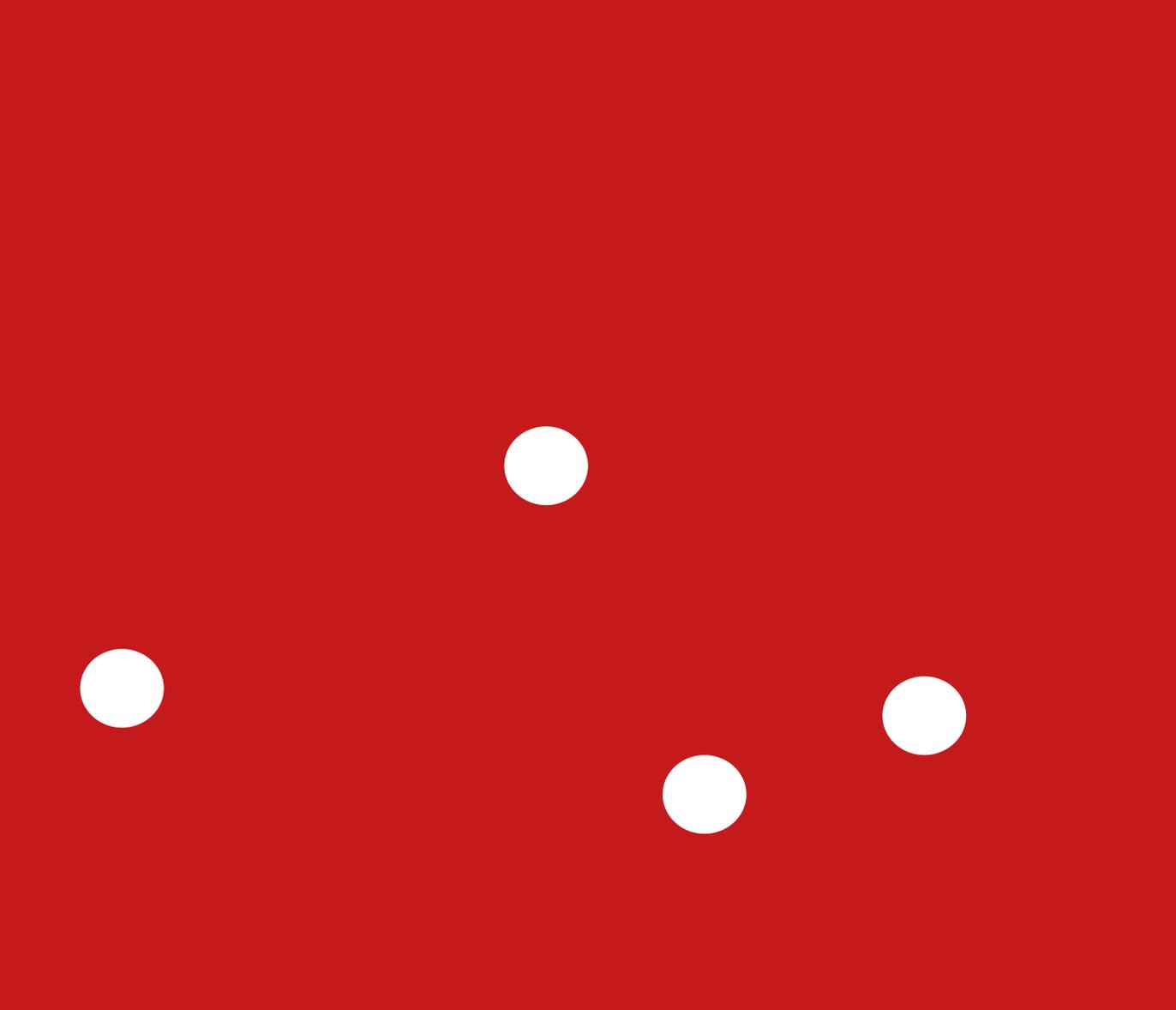
30 O Conselho Popular do Rio de Janeiro nasceu em 2007 como um movimento para auxiliar as lutas do direito à moradia. Essa iniciativa é composta por moradores de diversas favelas cariocas em parceria com a Pastoral de Favelas e outras entidades. Através de reuniões, audiências e atos públicos, as comunidades realizam suas reivindicações, de forma articulada com o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria do Rio de Janeiro (NUTH).

A conjuntura atual impõe caminhos criativos para a pesquisa, que não pode se fiar apenas nos dados do Sistema de Justiça para pensar acesso à justiça e impactos da remoção na cidade. Tendo em vista a necessidade de continuar o mapeamento com o NUTH (ampliando o recorte temporal com a inclusão dos casos ativos a partir de 2019) e, ainda, ampliar o rol das tipologias de conflitos sob análise qualitativa, como a equipe deve reorganizar a divisão de trabalho, levando em conta a emergência pandêmica e o acesso restrito a territórios e prédios oficiais? Essa reestruturação do trabalho é perpassada também pelo compromisso social e de luta assumido, no caso, compreender e responder às demandas populares que emergem neste cenário. Reconhecendo a relevância da luta contra a violação de direitos e deslocamentos forçados de populações pobres, nossa agenda de pesquisa se insere nas discussões que interseccionam produção do direito e produção do espaço, de maneira sobreposta à produção capitalista da cidade e à geografia urbana crítica. Esperamos que este levantamento possa subsidiar ações de resistência e o aprimoramento das estratégias de defesa do direito à moradia.

Referências bibliográficas

- BECKER**, H. *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais*. Hucitec, São Paulo, 1993.
- DELANEY**, David. *The Spatial, the Legal and the Pragmatics of World-Making: Nomospheric Investigations*, 1 edition. New York; Abingdon, Oxfordshire: Routledge-Cavendish, 2011.
- FORD**, Richard T. “Law’s territory: a history of jurisdiction”. In: *The legal geographies reader: law, power, and space*, 200–217. Oxford, UK; Malden, Mass: Blackwell Publishers, 2001.
- FRANZONI**, Julia Ávila. Geografia jurídica tropicalista: a crítica do materialismo jurídico-espacial. *REVISTA DIREITO E PRÁXIS*, v. 10, p. 2923-2967, 2019.
- _____. O direito & o direito: estórias da Izidora contadas por uma fabulação jurídico-espacial. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, 2018.
- FRANZONI**, Júlia Ávila; **HOSHINO**, Thiago A. P.. Notas para um (des)curso de Direito Urbanístico. In: José Geraldo de Sousa Junior; Nelson Saule Junior; Adriana Nogueira Vieira Lima; Henrique Botelho Frota; Karoline Ferreira Martins; Lígia Maria S. Melo de Casimiro; Marcelo Eibs Cafrune; Marcelo Leão; Mariana Levy Piza Fontes. (Org.). *Introdução crítica ao direito urbanístico*. 1ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019, v. 9, p. 124-138.

- GALIZA, H.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P. da.** Grandes Eventos, Obras e Remoções na Cidade do Rio de Janeiro, do Século XIX ao XXI. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON MEGA-EVENTS AND THE CITY, II, Rio de Janeiro, 2014. Anais... Rio de Janeiro: Ippur, 2014.
- GRANDI, Matheus da Silveira.** Práticas espaciais insurgentes e processos de comunicação: espacialidade cotidiana, política de escalas e agir comunicativo no movimento dos sem-teto no Rio de Janeiro. Dissertação de mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. (UFRJ), 2010.
- HARAWAY, D.** Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. *Cadernos Pagu*, 5, 7-41. 1995.
- HARVEY, David.** "The New Imperialism: accumulation by dispossession". In: *The Ways of the World*, 245-71. London: Profile Books Ltd, 2016.
- LINS, Regina Dulce; ROLNIK, Raquel (org.)** Observatório de Remoções 2017-2018: relatório bianual. São Paulo: FAU USP, 2018. 220 p.
- MACHADO DA SILVA, L. A., FIGUEIREDO, A.** Urbanização x remoção: uma polarização recente. Reunião do Grupo de Trabalho "Movimentos Sociais Urbanos", Friburgo, 21 a 23 de outubro de 1981.
- MILANO, G. B.** *Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário*. 1.ed – Curitiba: Íthala, 2017.
- RIBEIRO, Bruna.** *Cortiços de hoje na cidade do amanhã: invisibilidade e despossessão*. Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2017.
- RIBEIRO, B., XIMENES, L., SANTOS JUNIOR, O.** Panorama dos conflitos fundiários urbanos no Rio de Janeiro. In: FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana – GT Conflitos. Panorama dos Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil. 2019. Disponível em: <<http://forumreformaurbana.org.br/forum-nacional-de-reforma-urbana-lanca-relatorio-2018-do-panorama-dos-conflitos-fundiarios-urbanos-no-brasil/>>. Acesso em 09 mai. 2020.
- ROLNIK, R.** *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. Boitempo, 2015, São Paulo.
- SANTOS, R. E. N. dos.** Ativismos cartográficos: notas sobre formas e usos da representação espacial e jogos de poder. In: EGAL – XIII Encontro de Geógrafos da América Latina, 2011, San José. XIII Encontro de Geógrafos da América Latina, 2011.
- XIMENES, L. A.** Ocupações na zona portuária do Rio de Janeiro: soluções de moradia e ações de resistência no contexto de implementação do Projeto Porto Maravilha. Monografia (Especialização em Sociologia Urbana) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UERJ. Rio de Janeiro, 2017.



Mais de uma década de remoções em Fortaleza: uma análise espaço-temporal

Renato Pequeno, Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB/UFC), professor da Universidade Federal do Ceará¹

Introdução

Neste trabalho pretende-se apresentar algumas constatações a respeito das remoções em Fortaleza, reconhecidas como um processo conflituoso, que explica a realidade local marcada por dinâmicas cada vez mais seletivas e excludentes. Trata-se de um esforço de síntese, apoiado no espaço e no tempo, fazendo uso de elementos quantitativos e qualitativos, com o intuito de dimensionar, espacializar e reconhecer as alterações no quadro de remoções ocorridas ao longo dos últimos dez anos nesta cidade.

Parte-se da hipótese de que a intensificação das tentativas de remoções realizadas a partir de 2009 indica o acirramento das desigualdades socioespaciais em Fortaleza, evidenciando um quadro de agentes diretamente envolvidos e revelando intervalos de tempo distintos, definidos por rupturas e compreendendo algumas dinâmicas territoriais.

Ao longo dos últimos seis anos, o estudo sobre as remoções em Fortaleza ganhou destaque nas práticas de pesquisa e extensão realizadas no Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB) da UFC, seja nas formações dialogadas com os movimentos sociais de moradia, seja

¹ É bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Brasil, com bolsa produtividade CNPq 2.

no atendimento às demandas por assessoria técnica em planejamento urbano e nos debates junto às instituições governamentais. Como resultado, as mobilizações acadêmicas em torno deste tema promoveram aproximações com advogados populares, definindo uma consistente rede de parceiros, assim como acirraram conflitos junto a representantes do Estado e do setor imobiliário.²

Este artigo se fundamenta na análise de dados disponibilizados pelo Núcleo de Habitação e Moradia da Defensoria Pública do Estado do Ceará e pelos Escritórios de Direitos Humanos e Assessorias Jurídicas Populares Frei Tito de Alencar (EFTA) e Dom Aloísio Lorscheider (EDHAL).³ As informações inicialmente cedidas correspondem a registros de denúncias realizadas por moradores de comunidades ameaçadas de remoção,⁴ dentre os quais milhares de pessoas que sofreram violações de direitos e, de maneira arbitrária, vieram a perder suas moradias. A partir da contabilização, sistematização e espacialização destas informações, foram organizadas reuniões para debater os resultados obtidos, com o intuito de encontrar explicações para a distribuição das remoções na cidade, assim como pensar em alternativas de enfrentamento a essas práticas, tendo em vista os impactos perversos e nefastos causados às famílias.

Concentrado na caracterização e análise do problema das remoções em Fortaleza, este trabalho busca realizar uma leitura urbana da capital cearense, visando reconhecer a lógica das suas localizações, o sentido das ações que a elas se contrapõem, assim como o quadro de agentes envolvidos, considerando seus papéis e interesses.

Chama atenção a composição de forças divergentes em torno da questão das remoções. Por um lado, estão as instituições governamentais responsáveis pelas políticas urbana e habitacional, assim como pelo setor de obras viárias e de infraestrutura, cujas propostas e intervenções mostram-se associadas aos interesses do setor imobiliário, seja na condição de proprietário de terras, seja como incorporador, demonstrando interesse na sua aquisição. Da parte do poder local, observa-se, nos últimos anos, a criação de novos agentes diretamente vinculados às remoções, como a Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), para onde são endereçadas as denúncias. Reforça esse grupo a presença de agentes públicos, como o Grupo de Trabalho de Ocupações Irregulares (GTOI), que integra a Guarda Municipal, e privados, que executam as ações, via de regra, fazendo uso da força.

2 A realização deste trabalho contou com a colaboração do arquiteto e mestrando em Geografia Breno Holanda, que organizou banco de dados específico para os levantamentos feitos junto aos escritórios de direitos humanos e à Defensoria Pública, assim como elaborou os mapeamentos incluídos neste artigo.

3 Os escritórios de direitos humanos EFTA e EDHAL são vinculados à Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa e da Câmara de Vereadores, respectivamente, atuando como referência para as comunidades vítimas de remoção.

4 Portanto, lidamos com dados de denúncias de remoções ou ameaças de remoção coletivas, não individuais, registradas junto aos Escritórios de Direitos Humanos e à Defensoria Pública.

Por outro lado, compondo o campo das resistências, somam-se as comunidades removidas ou ameaçadas, os escritórios de direitos humanos Frei Tito de Alencar e Dom Aluísio Lorscheider, onde atuam os advogados populares, o Núcleo de Habitação e Meio Ambiente da Defensoria Pública Estadual (NUHAM-DP-CE), a Promotoria de conflitos fundiários do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), assim como coletivos, assessorias técnicas e grupos de pesquisa e extensão atuantes na luta e na defesa do direito à cidade e à moradia. Mais recentemente, um novo ator social surge nesse cenário, no caso, as facções criminosas que passaram a ocupar favelas e conjuntos habitacionais. Estas organizações, para além das remoções, têm trazido novos problemas para estas áreas promovendo diversos conflitos territoriais, aterrorizando comunidades e intensificando a violência.

Inicialmente, intenta-se caracterizar o problema em sua totalidade, por meio das variáveis adotadas pelas instituições que atuam na defesa dos direitos humanos. Posteriormente, pretende-se reconhecer a presença de recortes territoriais vinculados às dinâmicas socioespaciais associadas às precariedades habitacionais e aos interesses do setor imobiliário. Por fim, busca-se identificar os diferentes períodos nesta última década, marcados por um conjunto de fenômenos que traduzem as evidências das mudanças ocorridas neste curto intervalo de tempo.

O que dizem os números quando mapeados?

Nesta parte, pretende-se avaliar os números referentes às remoções e às ameaças denunciadas junto às instituições de direitos humanos (DH). Ressalta-se a possibilidade de que tenham ocorrido muitas outras ações de desposseção, concretizadas ou contidas como ameaças, as quais não chegaram a ser denunciadas junto aos escritórios de DH e à Defensoria. O desconhecimento da existência destes canais pelos atingidos, ou até mesmo de que seus direitos estão sendo violados, leva a que muitos casos não sejam contabilizados.

Isto posto, trazemos como objeto de análise para este artigo mais de dez anos de denúncias, totalizando 340 ocorrências, das quais 155 se concretizaram como remoção. Precisamente, este período abrange desde o início de 2009 até o mês de junho de 2019. Estes números cor-

respondem a um total de 51.292 famílias, das quais 20.126 foram despejadas, quase 40% do total.⁵ Estes dados referentes às remoções impressionam se comparados ao total de 22.248 unidades habitacionais parcialmente entregues entre 2015 e 2020, em Fortaleza, na segunda e na terceira fase do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), como contratos da Faixa 1 e da modalidade Entidades, num mesmo setor de Fortaleza (Gráficos 1 e 2).

Observando-se a totalidade das denúncias, percebe-se que ano a ano milhares de famílias passam por esta situação. A marca maior foi verificada em 2016, quando 8.445 famílias foram alvo de 55 remoções. No outro extremo, constata-se que em 2014, quando os esforços por parte do Estado se voltaram à conclusão das obras da Copa, houve apenas 10 ocorrências, envolvendo 576 famílias.

Ainda que haja um total de 340 ocorrências registradas, alguns casos não apresentam informações completas, muitas vezes por desconhecimento dos próprios denunciantes. Todavia, não saber se a propriedade do terreno é pública ou de particulares, assim como não ter conhecimento de quem realizou a solicitação de reintegração de posse, já indica o grau de vulnerabilidade social em que se encontram as comunidades na luta pelo direito à moradia. Entretanto, para os casos com informação, constata-se certo equilíbrio, visto que 30% das ações de remoção ocorreram em áreas públicas, e 32%, em áreas privadas. A situação se repete quanto à autoria da solicitação, com 38% dos casos provenientes do setor público e 32%, de proprietários privados.

Com relação ao reconhecimento de atos violentos pelos atingidos nas remoções, acima de 51% dos relatos trazem essa denúncia à tona; além disso, cerca de 48% dizem não ter sido apresentada qualquer ordem judicial ou ato administrativo. Desde já se reitera que a ameaça de remoção, em si, já deve ser reconhecida como prática violenta de extremo impacto sobre os indivíduos, atingindo pessoas de diferentes faixas etárias.

Tais números revelam o desequilíbrio de forças entre os agentes envolvidos em práticas violentas que, definitivamente, ganham espaço no cotidiano de Fortaleza, disseminando-se em boa parte dos bairros da cidade, sejam eles centrais, pericentrais, intermediários, periféricos, ou mesmo em setores de transição urbano-rural, onde os conflitos territoriais também são frequentes. Contudo, ao espacializar as ocorrências, novas constatações podem ser obtidas.

⁵ Ao longo de todo o período, percebe-se que apenas em 2011 houve deficiência na coleta de dados. Naquele ano, os mesmos não foram coletados em sua totalidade.

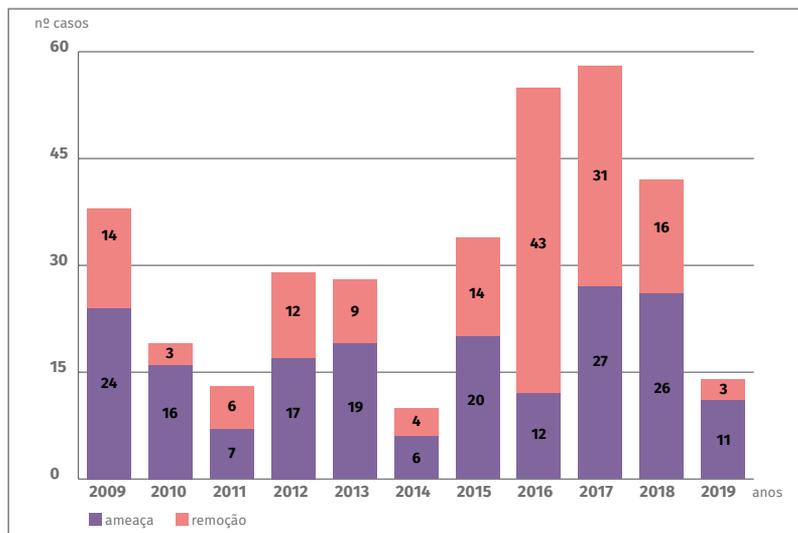


Gráfico 1
Distribuição anual de casos entre ameaças e remoções

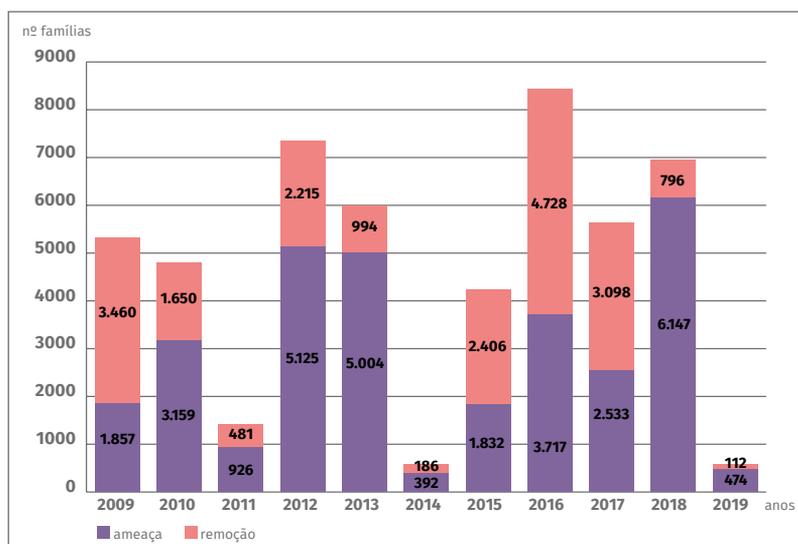
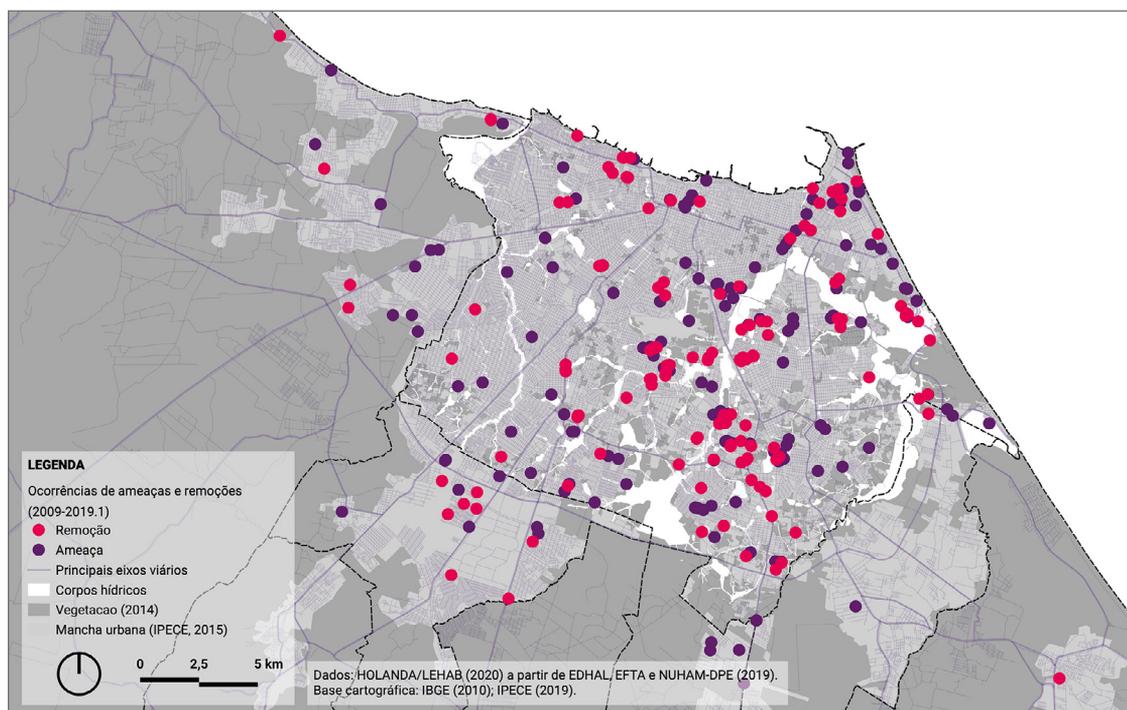


Gráfico 2
Distribuição anual do total de famílias entre ameaças e remoções

Considerando as diferenças entre as ocorrências efetivas de remoções e os casos que foram registrados tão somente como ameaça, a simples distribuição espacial de ambos (Mapa 1) mostra superposição e justaposição das duas situações, demonstrando que algumas áreas foram alvo de remoções por várias vezes.⁶

Além disso, conforme apontado em outros trabalhos (BARRETO et al, 2019; LESSA; PEQUENO, 2016; MORENO et al, 2019; PEQUENO; HOLANDA, 2018), verifica-se a concentração de remoções em

6 Em audiência pública convocada pela Promotoria de Conflitos Fundiários, realizada em 01/12/2017, uma das depoentes por parte dos removidos mencionou ter sido despejada 8 vezes nos últimos anos, indicando a brutal reincidência dos casos, assim como a incapacidade das instituições municipais de apresentar soluções para atendimento destas demandas. De acordo com os dados levantados junto ao EFTA e ao NUHAM-DP-CE, há vários casos que confirmam a reincidência de remoções e ameaças numa mesma área: no bairro Barroso, comunidades foram alvo de ações de remoção por 14 vezes; uma outra, no Vicente Pizon, sofreu remoção 9 vezes; 7 vezes foram registradas no Edson Queiroz, entre outras.

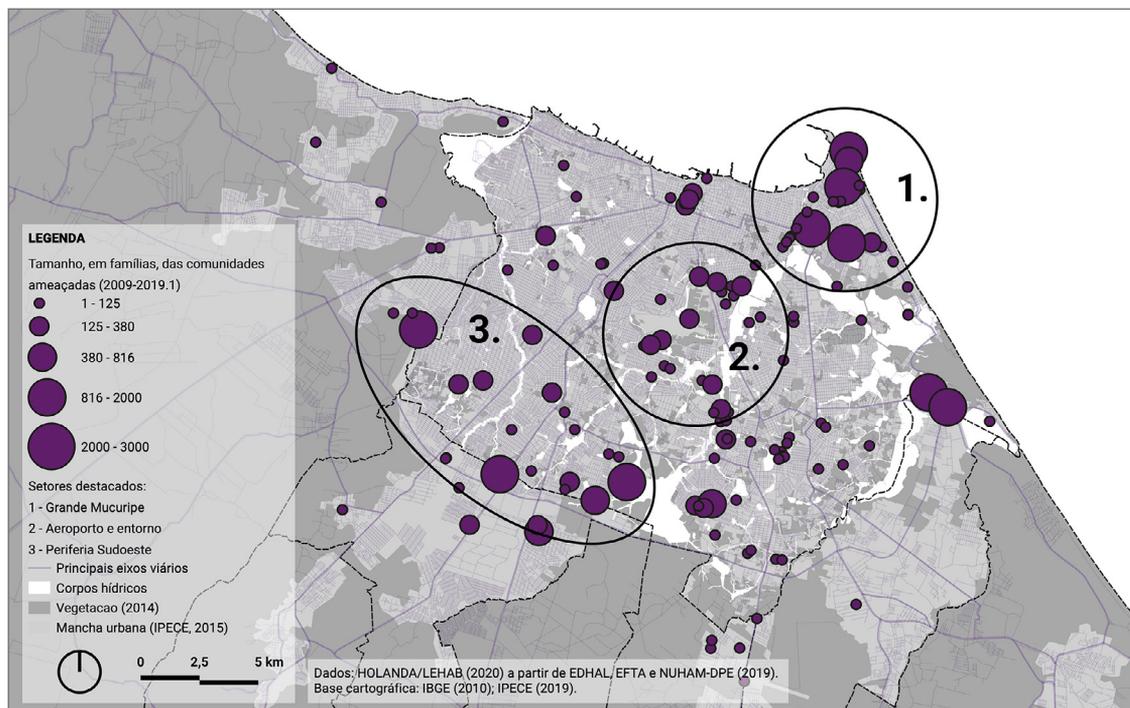


Mapa 1
**Remoções e ameaças
 em Fortaleza entre
 2009 e 2019**

alguns setores da cidade, quais sejam: o município de Fortaleza frente ao todo metropolitano; a parte leste de Fortaleza em relação à oeste; os bairros litorâneos em relação aos periféricos, dentre outros. Tais situações reforçam a associação entre as práticas de desposseção, os interesses do setor imobiliário e a concentração de investimentos públicos em infraestrutura nas áreas com maior segregação residencial dos mais ricos, as quais serão aprofundadas numa próxima seção.

Quando observados separadamente, os registros de remoções e ameaças mostram a presença de três núcleos. Ainda que reunindo comunidades ameaçadas desde 2009, o acúmulo destas situações no espaço urbano é bastante revelador do passado recente de Fortaleza, associado às grandes intervenções urbanísticas e aos conflitos territoriais (Mapa 2).

Identifica-se um primeiro núcleo ao nordeste da cidade, englobando comunidades e vazios situados na faixa de praia e sobre as dunas, nas proximidades da zona portuária, constituindo o chamado “Grande Mucuripe”. Um setor pleno de fragilidades ambientais aguçadas pelas formas de intervenções antrópicas voltadas à implantação do



complexo industrial e portuário do Mucuripe. Neste núcleo verifica-se a presença de dois padrões: ameaças a comunidades de grande porte, e outras menores, em sua maior parte compostas por fragmentos de territórios historicamente ocupados ao longo da via férrea convertida em linha de Veículo Leve sobre Trilho (VLT) (OLIVEIRA, 2017). Um segundo núcleo abrange as ocupações de pequeno e médio porte posicionadas no entorno do Aeroporto Internacional e nas proximidades do Estádio Castelão. Via de regra, estas ameaças estiveram associadas às obras viárias do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), inclusive um trecho do mesmo VLT. Grande parte das obras não veio a ser executada em função das resistências comunitárias, que contaram com o apoio de assessorias jurídicas populares agrupadas em torno de dois movimentos: o Comitê Popular da Copa (CPC) e o Movimento de Luta em Defesa da Moradia (MLDM). Realce para o fato de que estes movimentos também estiveram presentes no primeiro núcleo (PINHEIRO, 2014).

O terceiro agrupamento, nas periferias sul e sudoeste, mostra-se mais diversificado, considerando o porte associado ao número de famí-

Mapa 2
Ameaças em Fortaleza
(2009 e 2019) quanto ao
número de famílias –
agrupamentos

lias, abrangendo todo o espectro da classificação. Tratando-se de áreas com menor valor no mercado de terras, onde os índices de precariedade urbanística são mais intensos, é possível afirmar que algumas ocupações obtiveram êxito frente às ameaças, inclusive com o apoio do poder local. Ressalte-se que este setor representa parte da periferia muito pobre de Fortaleza, repleta de glebas vazias situadas entre os grandes conjuntos habitacionais do período do Banco Nacional de Habitação (BNH) e que também foram utilizadas para os recentes empreendimentos residenciais erigidos com recursos do PAC e do PMCMV.

Por outro lado, há três agrupamentos que concentram as remoções que foram realmente efetivadas. Estas apresentam, como característica comum, a diversidade quanto ao porte e ao posicionamento, a leste da cidade, justamente a região mais valorizada e disputada para empreendimentos imobiliários que se expandiram desde meados da década passada. Entretanto, há especificidades que diferenciam tais agrupamentos, especialmente vinculadas às condições ambientais e aos padrões de ocupação do solo existentes.

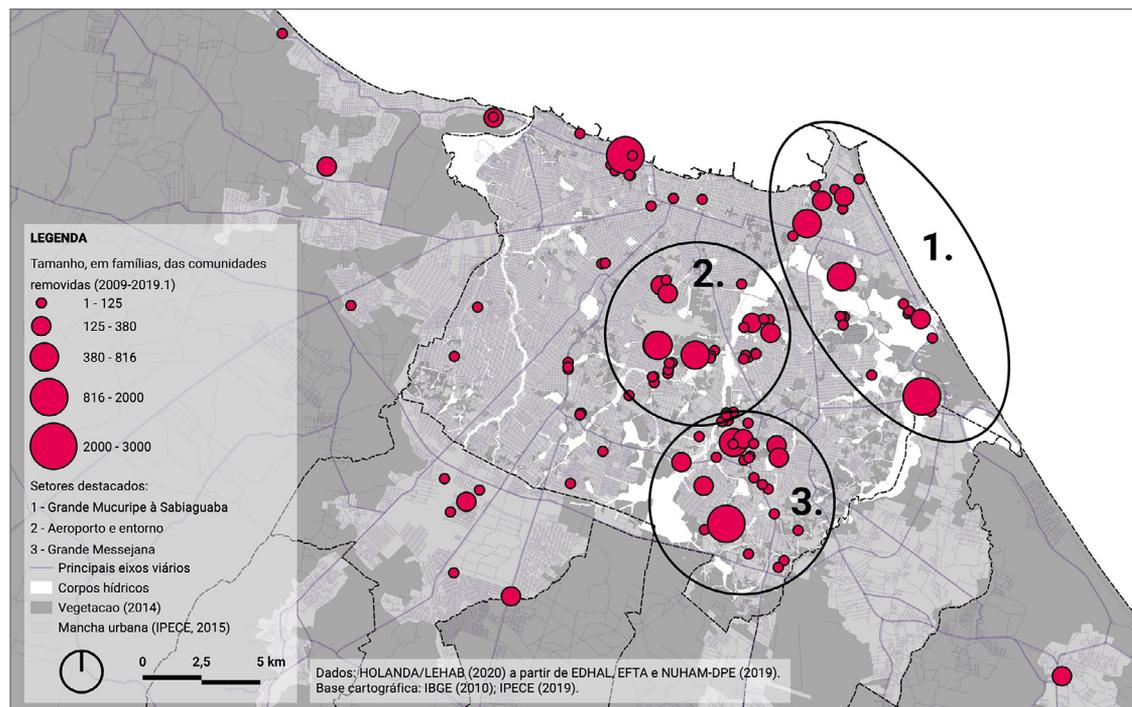
O primeiro setor compreende a faixa litorânea desde o setor portuário do Mucuripe às áreas de proteção ambiental do Parque das Dunas da Sabiaguaba. Marcado por extrema contradição, reunindo favelas e vazios, observa-se a presença de intensa movimentação social entre aqueles que buscam o direito à moradia através de ações localizadas, algumas delas, reincidentes. Por outro lado, grande parte das terras é de um mesmo proprietário, o Grupo Dias Branco, atuante no agronegócio e no mundo das finanças. O segundo setor traz em seu conteúdo remoções nas proximidades do aeroporto, onde foram feitos amplos investimentos desde meados da década passada, abrindo espaço para a substituição residencial, removendo ocupações que viabilizaram a inserção desta área no mercado imobiliário formal. O terceiro nicho reúne as remoções ocorridas na Grande Messejana, setor periférico localizado ao sudeste, vorazmente disputado por famílias empobrecidas e pelo setor imobiliário. Tradicionalmente composto por sítios e chácaras de veraneio, verifica-se ao longo das últimas décadas o seu adensamento, particularmente por meio de condomínios fechados de pequeno porte, voltados para classes médias, com diferentes padrões de qualidade (Mapa 3).

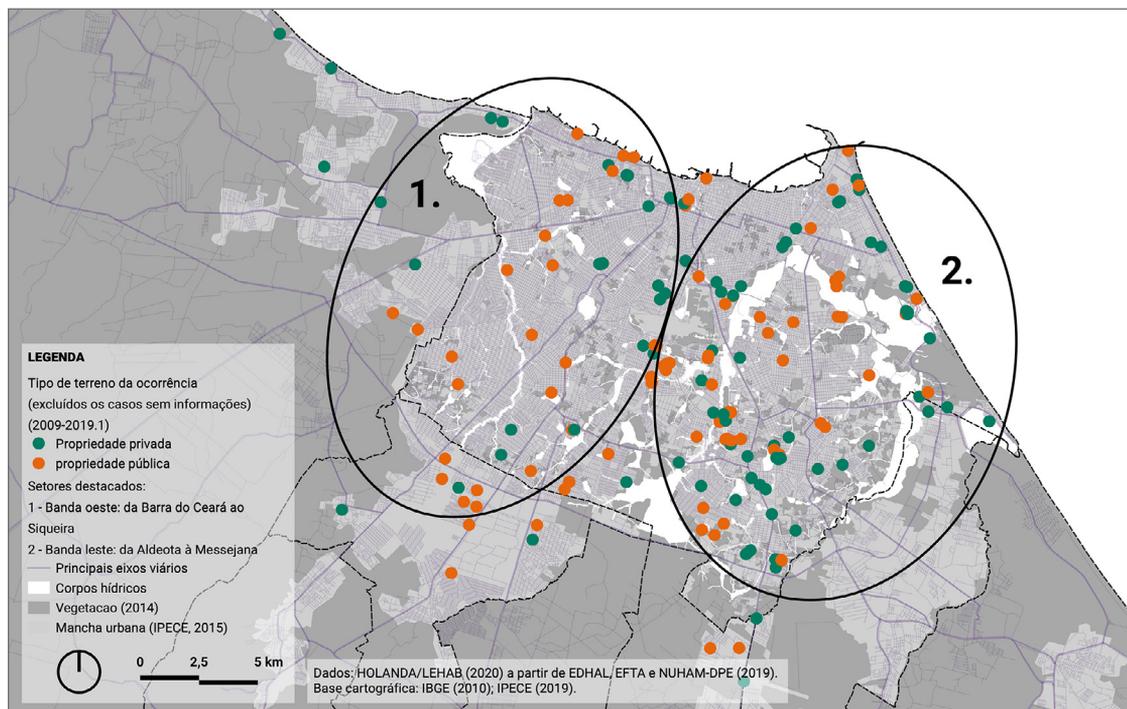
A análise espacial dos casos de remoção, inclusive aqueles que ficaram como ameaças, independente do número de famílias de cada

ocupação, traduz a mais comum diferenciação espacial de Fortaleza: enquanto a parte a oeste é o lugar dos pobres, a parte leste se destina aos grupos sociais com acesso ao mercado imobiliário. Tal diferenciação se reforça quando se observa que, a oeste, as remoções predominam em áreas públicas, ao contrário do que ocorre a leste, onde prevalecem as remoções de ocupações ocorridas em terrenos de propriedade privada.

No caso da banda oeste, onde se verifica o predomínio de remoções de áreas públicas, as mesmas correspondem, em sua maioria, às áreas verdes de loteamentos populares nunca urbanizados e às beiras de rio e lagoas em situação de risco ambiental. Esta mesma porção da cidade tem sido contemplada com programas de urbanização de assentamentos urbanos precários nas duas últimas décadas (PEQUENO; CARVALHO, 2018). Na outra banda, a leste, mais valorizada e disputada pelo mercado imobiliário, preponderam as ocupações de terrenos de propriedade particular valorizados pela presença de parques urbanos e pela concentração de investimentos públicos, e onde prevaleceram, no passado, os sítios de veraneio que hoje abrigam loteamentos

Mapa 3
Remoções em Fortaleza
(2009 e 2019) quanto
ao nº de famílias –
agrupamentos



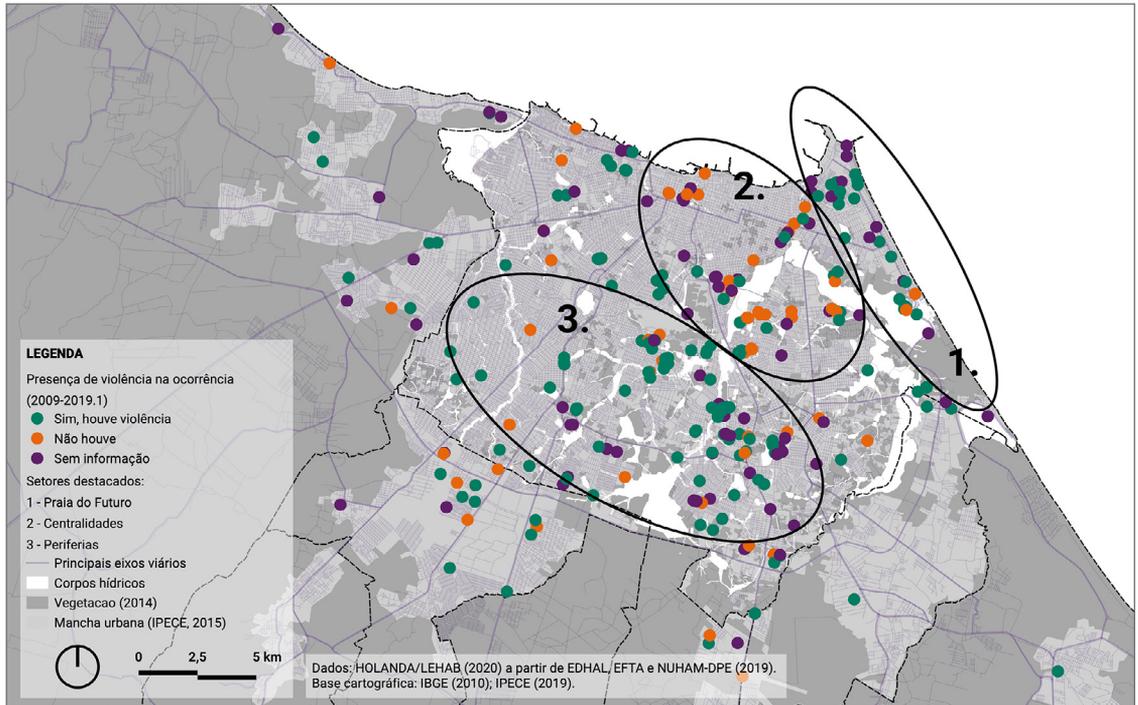


Mapa 4
Remoções e ameaças em Fortaleza (2009 e 2019) – propriedade do terreno

e condomínios fechados. Realce para a maior concentração de remoções ao oeste (Mapa 4).

Um derradeiro esforço de interpretação da cidade a partir das ações de remoção diz respeito à menção ao uso da violência. No caso, a cartografia corresponde a um recurso dos mais esclarecedores, indicando três fenômenos marcados por concentrações de práticas de abuso de poder frente aos ocupantes.

Inicialmente, chama atenção a contiguidade de remoções na faixa litorânea ao leste, desde as proximidades do Porto do Mucuripe, estendendo-se até a foz do Rio Cocó. A presença de remoções violentas nas ocupações ao longo da Praia do Futuro, setor de lazer com maior fluxo de turistas na cidade, indica a existência de disputas territoriais marcadas pela contraditória contraposição entre favelas bastante densas e grandes vazios urbanos. Em seguida, destaca-se um conjunto de remoções e ameaças com leve predomínio de situações sem referência a práticas de violência. Concentradas nas áreas com maior valorização imobiliária já consolidadas, e, por conseguinte, detentoras de maior visibilidade, trata-se do setor denominado como centro expandido,



onde as ocupações são mais reduzidas em número de famílias, mas as resistências são mais facilmente fortalecidas pela proximidade de apoiadores.

Pode ser ainda reconhecido um terceiro agrupamento, nos quais as ações de enfrentamento às ocupações são predominantemente associadas à brutalidade, com a adoção de práticas de coação, constrangimento e agressão por parte do Estado, e de capatazia contratada pelos proprietários de imóveis. Trata-se da vasta periferia, de leste ao oeste, observando-se, porém, diferenças entre a parte ocidental, menos valorizada e menos intensa, e a parte oriental, com maior valor imobiliário e maior presença de remoções violentas (Mapa 5).

Vale ainda destacar que os dados obtidos nos impedem de estabelecer uma tipificação mais precisa das comunidades atingidas. Sabe-se que, em sua grande maioria, as ocupações removidas ocorreram espontaneamente, sem que estivessem atreladas a qualquer movimento de moradia. De acordo com os dados coletados, apenas 14 das 340 denúncias feitas pelas comunidades que foram catalogadas afirmaram fazer parte de algum movimento mais amplo, como Movimen-

Mapa 5
**Remoções e ameaças
em Fortaleza (2009
e 2019) – marcas de
violência**

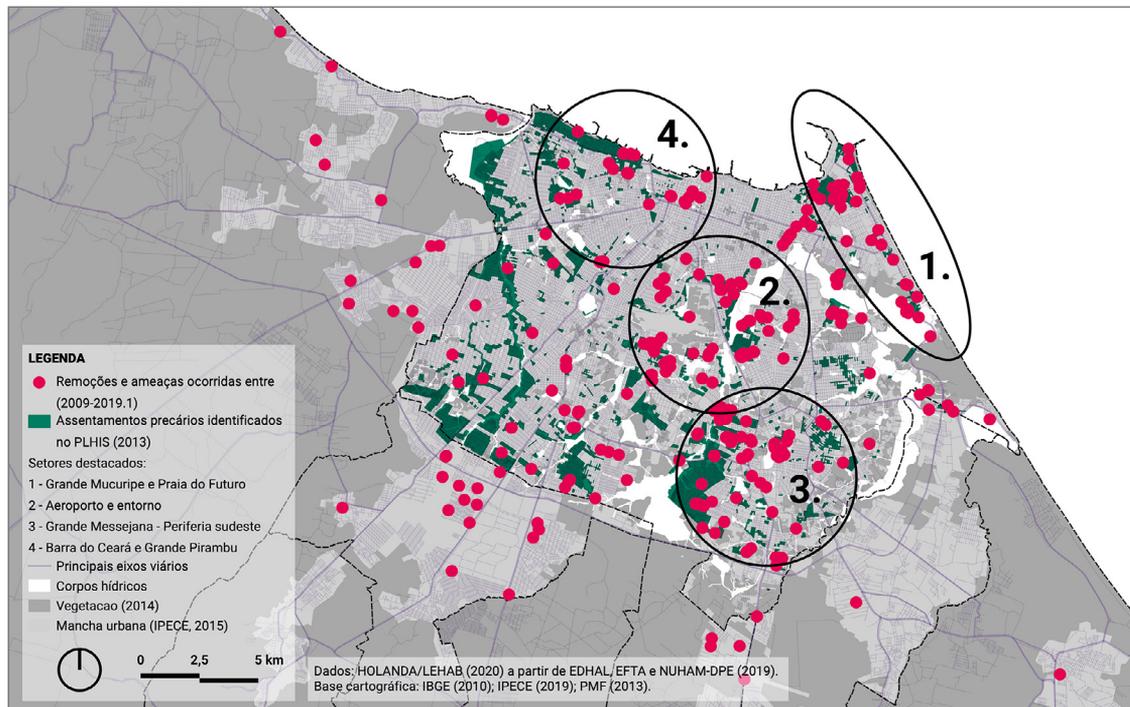
to dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), Movimento dos Conselhos populares (MCP), Unidade Classista e Movimento de Luta nos Bairros e Favelas (MLB). Outras 17 comunidades fizeram menção à presença de alguma forma de organização que corresponde a uma associação de moradores. Neste sentido, buscaremos, nas partes seguintes, compreender a totalidade das remoções e ameaças, adotando o espaço e o tempo como categorias de análise.

Distribuição espacial das remoções frente às formas de produção da habitação

Nesta segunda seção, pretende-se discutir as possíveis inter-relações entre as denúncias de remoções registradas e outras dinâmicas socioespaciais da cidade associadas às demais formas de produção da moradia e aos instrumentos de planejamento urbano. Mantendo-se a mesma escala de análise, serão apresentadas aqui algumas constatações complementares decorrentes de reflexões e discussões junto aos parceiros deste projeto. Trataremos de duas abordagens, uma que relaciona remoções e assentamentos precários e outra que associa remoções e mercado imobiliário. Desde já, destaca-se a possibilidade de utilização de diferentes variáveis e de sua operacionalização por meio de muitos indicadores.

Inicialmente, ao analisar a distribuição espacial das remoções em Fortaleza, incluindo-se os municípios vizinhos, a ela conurbados, constata-se a proximidade das remoções às favelas. Algumas explicações podem ser aqui levantadas: em meio ao acelerado empobrecimento urbano, as favelas mais antigas e bem localizadas, próximas dos locais de trabalho, têm atingido altos padrões de densidade, levando a que os vazios residuais circunvizinhos sejam alvo de ocupações. Este fenômeno tem ocorrido em setores específicos da cidade, cada um deles apresentando especificidades associadas aos usos do solo predominantes ou às perspectivas de transformações para um futuro próximo.

O Mapa 6, a seguir, apresenta os quatro núcleos reconhecidos como agrupamentos de remoções associados à favelização já consolidada na cidade. Seriam as ameaças e remoções ocorridas nos últimos dez anos desdobramentos destas ocupações pretéritas? O



primeiro núcleo, próximo ao setor portuário, no Grande Mucuripe, alastrando-se ao longo da Praia do Futuro, reúne favelas com altíssima densidade, que convivem com vazios sob a forma de quadras, sendo muitas delas remanescentes de loteamentos dos anos 1950. Tratando-se de um setor turístico e de lazer para os próprios moradores da cidade, a área disponibiliza trabalho informal e precário nas barracas de praia, induzindo ao adensamento, mas não viabilizando o acesso à casa própria, restando às famílias a ocupação como alternativa habitacional.

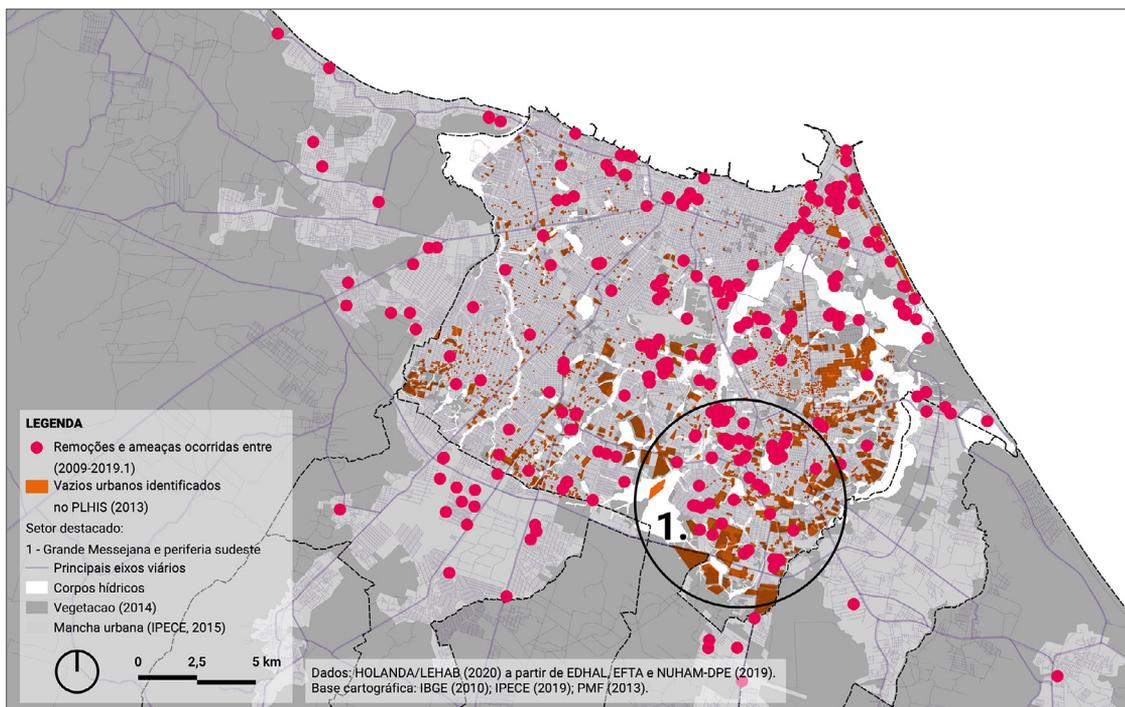
O segundo núcleo, em volta do aeroporto, destaca a presença de vazios residuais em áreas próximas às principais centralidades, mas que aguardam valorização fundiária a partir da erradicação das favelas das proximidades. Estas, como as demais recém-mencionadas, acabam sendo a origem das novas ocupações, que têm sido recorrentemente removidas. Por sua vez, o terceiro grupo, mais periférico, ao sudeste, apresenta disputas territoriais entre proprietários fundiários e favelização mais recente. Por fim, o quarto agrupamento envolve remoções de ocupações em vazios urbanos e antigas fábricas da ci-

Mapa 6
Remoções e ameaças de 2009 a 2019 em relação aos assentamentos precários

dade, nas proximidades da via férrea ao oeste do Centro. Trata-se de um território popular com favelas históricas consolidadas, mas que foi alterado desde os anos 1990, quando foram iniciadas as obras de via paisagística à beira-mar. A proximidade do Centro com alta empregabilidade informal e a disponibilidade de equipamentos e serviços são fatores dos mais atrativos, levando a que os antigos terrenos industriais obsoletos sejam alvo de ocupações. Fato é que as 20 mil famílias removidas nestes últimos 10 anos representam quase 10% do total de famílias vivendo em assentamentos precários. Na ausência de uma provisão habitacional mais robusta destinada aos mais pobres, estas famílias fazem uso da ocupação como alternativa de moradia, se espelhando na própria história da urbanização de Fortaleza.

A segunda abordagem diz respeito aos conflitos territoriais decorrentes de remoções de ocupações nas frentes de expansão do mercado imobiliário. Dois elementos são analisados: a disponibilidade de terra bem localizada e a intensidade de negociações imobiliárias recentes, especialmente de terrenos para implantação de condomínios e de galpões. O Mapa 7 apresenta as remoções em Fortaleza sobrepostas

Mapa 7
Remoções e ameaças
entre 2009 e 2019
frente aos vazios do
PLHIS 2016

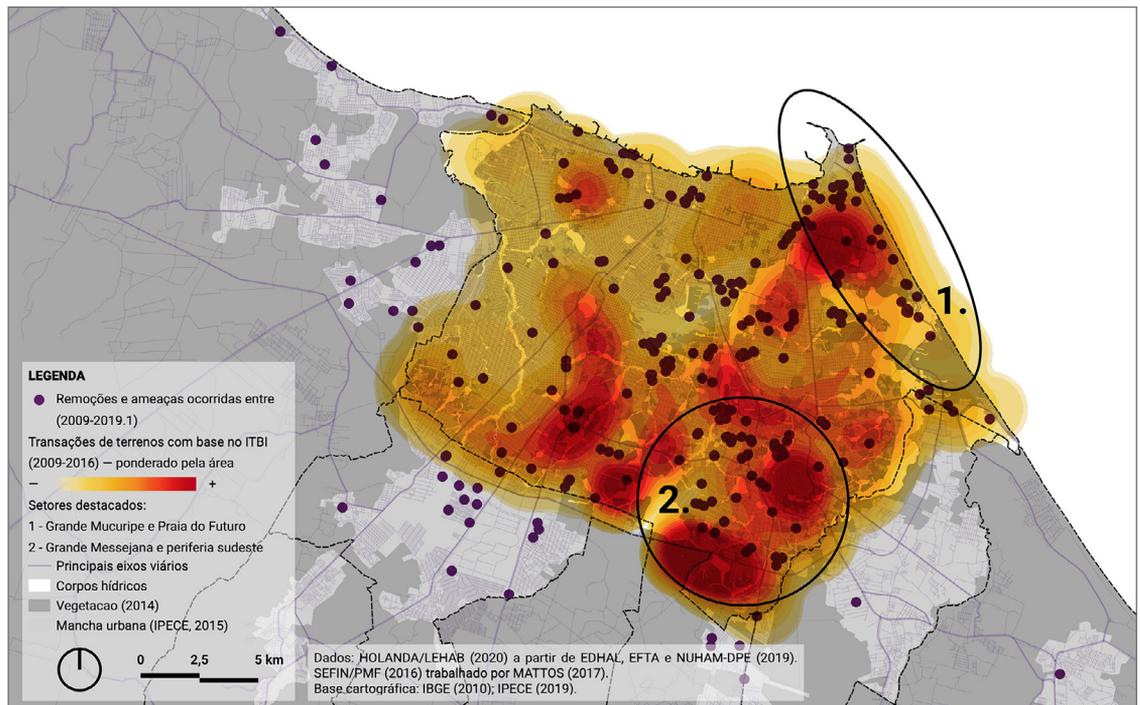


ao mapeamento de terrenos vazios identificados pelo Plano Habitacional de Interesse Social (PLHIS-For) concluído em 2013, como áreas a serem utilizadas para o reassentamento de demandas da urbanização de favelas, ou para atendimento ao déficit habitacional. Todavia, percebe-se que estes fragmentos de tecido urbano não se destinam a este fim, ao contrário, correspondem a espaços destinados a futuros condomínios voltados aos mercados local e nacional, visto que se posicionam na direção de atrativos turísticos e de parques temáticos.

Esta constatação é fortalecida se observarmos as remoções em relação às transações no mercado imobiliário ocorridas de 2009 a 2016, utilizando como indicador o pagamento de imposto por transferência de bens imóveis, restrita a terrenos, ponderada quanto à área. Neste sentido, duas áreas são destacadas no Mapa 8.

A primeira indica justamente o mesmo setor que concentra os terrenos mencionados no plano habitacional, que dificilmente seriam adotados para a provisão de habitação de interesse social (HIS), notadamente na atual conjuntura, em que não se vislumbra qualquer perspectiva de expansão da produção de HIS. Ao contrário, trata-se de uma

Mapa 8
Remoções e ameaças entre 2009 e 2019 frente às áreas com maior intensidade de pagamento de ITBI referente à aquisição de terrenos



fase de retração das políticas públicas e da expansão da informalidade. No caso, a intensidade de transações imobiliárias envolvendo terrenos indica justamente a formação de bancos de terra, possivelmente concentrados nas mãos de especuladores locais tradicionais, ou até associados a fundos de investimentos imobiliários (MORENO; HOLANDA; PEQUENO, 2019).

A segunda área reúne remoções e pagamento de imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) por comercialização de terrenos com maiores áreas na porção nordeste da cidade. Todavia, o levantamento de vazios do PLHIS não reconhece a presença de tais terrenos, encobrendo a presença de áreas mantidas com fins meramente especulativos. Se estes terrenos não existissem, não teriam sido comercializados, como indica o pagamento de impostos. Como já apontado, este setor representa uma das maiores concentrações fundiárias. A presença de favelas, a maresia e a proximidade à zona retroportuária comprometem sua consolidação como frente para expansão do setor imobiliário (BARRETO; HOLANDA; PEQUENO, 2019).

Uma década de remoções em 3 tempos

Nesta terceira seção, pretende-se verificar a presença de períodos e rupturas relacionados às remoções em Fortaleza para o intervalo de tempo relacionado às denúncias feitas aos defensores. Todavia, faz-se necessário traçar um brevíssimo retorno à história das intervenções em favelas.

Verifica-se, a partir de planos e programas governamentais do Estado e do Município, que as remoções correspondem a uma prática comum por parte do Estado, através dos governos, por vezes a serviço de proprietários de terra. Há relatos que apontam que nem sempre as famílias atingidas eram atendidas com o reassentamento. Mesmo a indenização pelas benfeitorias não pode ser vista como regra, cabendo às famílias despejadas a saga pela busca de um novo terreno a ser ocupado, decorrendo em centenas de novas ocupações pela cidade.

Remoções de favelas foram em grande parte conduzidas para intervenções viárias, assim como pela localização nas proximidades

de áreas de interesse do setor imobiliário. Dentre as instituições envolvidas, destacam-se: a Fundação do Serviço Social de Fortaleza (FSSF), que lançou, em 1973, um Programa de Erradicação de Favelas; o Programa de Atendimento em Favelas (PROAFA), com atuação breve e localizada nos últimos anos do BNH; a Cohab-CE, que assumiu todas as intervenções em assentamentos precários após a extinção do BNH, permanecendo atuante até o final dos anos 1990. Salvo raríssimas exceções, as estratégias projetuais adotadas foram a remoção e o reassentamento parcial para aqueles que não aceitavam negociar uma indenização. Quase sempre, as intervenções se concentraram em áreas valorizadas e turísticas.

Da parte do município, chama atenção que, desde o final dos anos 1990, as áreas de risco tornaram-se o principal alvo das intervenções em assentamentos urbanos precários, que adotam como única estratégia a remoção das comunidades e o seu reassentamento, inicialmente nas proximidades e, depois, em grandes conjuntos periféricos. Posteriormente, passaram a se somar a estas urbanizações a realização de obras de mobilidade urbana associadas ao neodesenvolvimentismo à época vigente, especialmente vinculado ao Programa de Aceleração do Crescimento, e que, no caso de Fortaleza, mostrou-se mais forte por ser sede da Copa de 2014.

Decorre, portanto, deste conjunto de ações, o aumento das denúncias de tentativas de remoção, ampliando a importância das instituições que atuam na defesa de direitos humanos, como os escritórios em que atuam advogados e advogadas populares, bem como a Defensoria Pública do Estado do Ceará e a Promotoria de Conflitos Fundiários.

Neste sentido, adota-se, como marco inicial desta análise temporal, o lançamento da candidatura de Fortaleza à condição de sede da Copa de 2014, quando uma miríade de ideias de projeto veio a ser apresentada. Em sua maioria, tratava-se de antigos programas de desenvolvimento urbano a ser conduzidos pelo Estado. Estes geraram enorme especulação, favorecendo a valorização imobiliária de setores da cidade e levando ao engavetamento do recém-aprovado Plano Diretor. Avanços obtidos, como a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), vieram a ser congelados, trazendo o medo para as favelas bem localizadas, dado que as intervenções propostas desconsideravam por completo a presença de comunidades no seu caminho.

De 2009 a 2014... Preparando o terreno: remoções e as obras da Copa

Ainda que se trate de um período tão curto, uma leitura acurada das fichas de denúncias de remoções e ameaças feitas junto aos escritórios de direitos humanos permite a identificação de mudanças substanciais, evidenciando rupturas que indicam transformações nas práticas e, especialmente, na composição do elenco de atores sociais envolvidos.

O primeiro ciclo de remoções e ameaças terminaria no ano de 2014, justamente quando ocorreu a Copa do Mundo e as atenções se voltaram para a conclusão de parte das obras previstas. Passada a realização dos poucos jogos programados para a cidade, o que ficou como legado foi uma série de obras de mobilidade urbana inacabadas, assim como diversas comunidades mutiladas em suas estruturas construídas ao longo de décadas. Sua permanência na paisagem ainda hoje decorre da resistência de seus moradores, que conseguiram se organizar enquanto movimento, contrapondo-se às ações dos governos em suas diferentes esferas. Todavia, milhares de famílias vieram a perder suas casas, sem que fosse garantido o reassentamento nas proximidades. Na ausência de unidades residenciais, predominava como solução o aluguel social, cujo valor era insuficiente para que essas famílias permanecessem nas vizinhanças, levando à perda de relações sociais historicamente construídas (COSTA; PEQUENO; PINHEIRO, 2015).

Trata-se de um período em que prosseguiram as obras do PAC voltadas à mobilidade urbana, assim como um conjunto de empreendimentos imobiliários destinados às diferentes faixas de renda. Juntas, essas intervenções induziram à valorização exacerbada do preço de terrenos, notadamente nas áreas ao sudeste, nas proximidades das obras de mobilidade e nos bairros circunvizinhos ao Castelão.

Neste período, são muitas as incorporadoras imobiliárias com atuação nacional que se deslocam para Fortaleza, associando-se às locais, montando seus bancos de terra. Rapidamente, novas frentes de expansão para o mercado da construção são estruturadas. Todavia, com evidente segmentação social, visto que se destinavam a diferentes faixas de renda.

Entre 2009 e 2014, houve um total de 110 denúncias, colocando 17.119 famílias sob pressão. Dentre estes casos, ocorreram 71 ameaças

de remoção, atingindo mais de 9.500 famílias. Destas, 40 casos envolvendo 5.685 famílias se deram na parte leste da cidade, justamente nos setores mais valorizados, ou nas proximidades das frentes de expansão onde o setor imobiliário passou a diversificar sua produção.

As remoções que se concretizaram no mesmo intervalo de tempo encerram 39 casos, compreendendo mais de 7.600 unidades domésticas. Deste total, 12 ações de reintegração de posse ocorreram nos setores mais valorizados, incluindo bairros do centro expandido, da faixa litorânea ao leste e ao longo do eixo de expansão sudeste. Estas envolveram a desposseção de 1.159 famílias. Em 3 casos, o comando das remoções foi feito por milícias contratadas.

Outras 610 famílias foram expulsas de terrenos posicionados nos bairros com valor fundiário intermediário e destinados à habitação econômica. Boa parte deles, posicionada no entorno do aeroporto e nas proximidades de investimentos de mobilidade para o estádio da Copa. Por conta disso, durante o mesmo período, houve nestas áreas a construção de condomínios fechados horizontais e verticais de menor porte, voltados às faixas 2 e 3 do PMCMV, estabelecendo uma nova frente de expansão do setor imobiliário diretamente associada à segmentação social.

Contudo, verifica-se que a maior parte das remoções aconteceram em bairros populares, com forte predominância de favelas, num total de 17 ocorrências, atingindo 5.837 famílias. Chama atenção que 7 casos aconteceram em bairros-favela à beira-mar que foram contemplados com obras do PAC Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), que induziram à substituição residencial. Quanto aos agentes das forças de segurança, 12 destas remoções estiveram sob o comando da polícia militar e da guarda-civil, com a presença da tropa de choque por 4 vezes. Em apenas 1 caso, as denúncias indicam a contratação de capatazia pelos proprietários.

Entre 2015 e 2017... Um triênio de parcerias público-privadas e remoções

Desde 2013, a nova gestão municipal apresenta mudanças na sua estrutura institucional, verificando-se a ampliação do papel da Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente, que passa a comandar a

política e o controle urbano, com forte caráter empresarial. Ao mesmo tempo, foi recriado o Instituto de Planejamento de Fortaleza, o qual assumiria o planejamento territorial e a gestão intersetorial, buscando articular as diferentes secretarias e mesmo estabelecer diálogo com os demais municípios. Some-se, ainda, a conversão da Fundação de Desenvolvimento Habitacional (Habitafor) em secretaria, o que levou à forte redução no seu papel de condutora de políticas habitacionais (MOURA, 2017), restringindo-se à condição de contratante de obras de urbanização de favelas do PAC-UAP e realizando o cadastramento de famílias e o acompanhamento do PMCMV Faixa 1 e Entidades, cujas obras são realizadas por grandes empresas da construção civil.

Passados os primeiros anos, quando as atenções estiveram voltadas para a entrega das intervenções associadas à Copa do Mundo, deu-se início a mudanças na orientação, trazendo à tona o encaminhamento de processos favoráveis à financeirização do desenvolvimento urbano, por meio de operações urbanas consorciadas, regulamentação de outorgas onerosas e aprovação de projetos especiais. Mesmo o zoneamento urbano sofreu modificações, por meio da criação de Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (Zedus), enquanto as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) sofreram amputações nos bairros onde o setor imobiliário demonstrou interesse.

Algumas alterações podem ser apontadas, com destaque inicial para o aumento das ocorrências. Afinal, em apenas três anos, verificou-se a notificação de 120 denúncias, atingindo um total de 15.645 famílias. Além disso, se, entre 2009 e 2014, prevaleceram as ameaças, neste intervalo entre 2015 e 2017 observou-se o contrário, com o predomínio das remoções, impactando 9.263 famílias, mais de 60% do total. Dentre as famílias removidas, observa-se que mais de 90% se encontravam em ocupações situadas nas áreas de interesse do setor imobiliário, incluindo as áreas mais valorizadas, as novas frentes de expansão e as áreas litorâneas beneficiadas com o PAC-UAP. Chama atenção, em meio à escalada da violência, a presença de seguranças particulares, verdadeiras milícias no comando de 8 remoções que desabrigaram 2.545 famílias.

Foram contabilizadas 44 ocorrências de ameaças, envolvendo 6.382 famílias. Destas, 37 tentativas se deram em bairros valorizados, ou com perspectiva de valorização, trazendo insegurança para mais de 90% das famílias. Definitivamente, observa-se o distanciamento do

controle urbano das periferias ao sul, ao sudoeste e ao oeste, ainda que estas mesmas franjas da cidade estivessem recebendo grandes conjuntos habitacionais com recursos do PMCMV e do PAC-UAP.

Desde 2017, anos de incertezas: novos agentes!

O terceiro e último período traz como marca a presença de novos agentes nos processos de remoção de comunidades da cidade, assim como a inclusão de novas formas de moradia como alvo de despejos, no caso, os conjuntos habitacionais. Desde já, deve ser destacado que as remoções vinculadas à disseminação de parcerias público-privadas, em diferentes modalidades, ainda prosseguiram.

Só no ano de 2018 e em parte de 2019, foram denunciadas 50 ocorrências, entre ameaças de remoção e remoções concretizadas, atingindo 7.101 famílias. Deste total de ocorrências, mais de 88% não vieram a se concretizar. Grande parte dos casos se localiza em áreas valorizadas. Verifica-se, ainda, a retração de remoções nos bairros periféricos e mais pobres, ao oeste da cidade, onde as disputas territoriais com o setor imobiliário pouco acontecem.

Diante desta diminuição, as conversas com as comunidades com quem temos articulação e com os parceiros dos escritórios de direitos humanos, da Defensoria Pública e do MPCE sugeriram a entrada em cena de um novo ator, assumindo parte do papel antes dividido entre o mercado imobiliário e o Estado: as facções criminosas associadas ao narcotráfico no estado do Ceará. Estudos realizados pelo Laboratório de Estudos da Violência (LEV) da UFC indicam que estas organizações atuam em Fortaleza desde meados dos anos 2010.⁷ Trata-se de uma substituição de grupos e procedimentos envolvidos com o tráfico, como indica Paiva (2019): “Enquanto as gangues e quadrilhas de traficantes se moviam em territórios estáticos, quando cada grupo dominava seu pedaço, matando sem mexer no pedaço do outro, as facções invadem, matam, ocupam e expulsam moradores de suas casas.”

Constata-se que, diante do recuo do Estado, nas áreas em que constrói moradia sem produzir cidade, abre-se espaço para que este novo agente assuma uma posição de destaque nas periferias e nas comunidades, inclusive passando a comandar as remoções. Levantamentos realizados junto às instituições públicas denunciam a remo-

⁷ Em Fortaleza, os estudos realizados pelo Laboratório de Estudos da Violência (LEV-UFC) reconhecem a presença de 4 destas organizações, diferenciadas pela origem geográfica: paulista, carioca, amazonense e cearense. Elas alternam períodos pacíficos, com outros em que os conflitos se acirram. As disputas pelo domínio dos territórios têm levado à formação de pares, ampliando ainda mais a violência em setores extremamente vulneráveis.

ção de centenas de famílias de forma violenta por diferentes facções. Por vezes, tais famílias são substituídas por outras definidas por esses grupos, que fazem das áreas ocupadas territórios seguros e controlados na periferia.

Para aqueles que têm pesquisado estas facções, o aumento das remoções conduzidas por tais organizações pode ser vinculado às disputas territoriais entre elas. Nos últimos anos, períodos de trégua têm sido seguidos por outros de maior tensão, quando se reformulam as coalizões entre os grupos, cada qual buscando a supremacia no âmbito do crime. Ressalta-se que o melhor entendimento das remoções como estratégias de controle territorial pelas facções pode ser apontado como um ponto a ser aprofundado em futuros estudos.

Segundo os dados obtidos, entre 2017 e 2019, houve 159 denúncias de remoções comandadas pelo tráfico, atingindo 805 famílias. Deste total de denúncias, 140 foram realizadas por indivíduos, o que revela o temor das famílias que prestam queixa e a incapacidade dos removidos de resistir frente ao opressor. Por outro lado, apenas 3 denúncias de remoção comandadas pelo tráfico relataram números superiores ou iguais a 100 famílias, totalizando 406 unidades domésticas.

Ainda que as informações coletadas não estejam completas para o conjunto de variáveis a ser utilizado neste trabalho, é possível inferir algumas constatações. De todos esses casos, 84 ocorreram em conjuntos habitacionais, dos quais 65 estão posicionados na chamada Frente de Expansão Sul de Fortaleza, para onde foram direcionadas mais de 25 unidades habitacionais desde a segunda fase do PMCMV. Percebe-se que boa parte da periferia involuntariamente segregada e fragmentada, em conjuntos de diferentes tamanhos, na ausência do Estado, aos poucos vai sendo apropriada por facções.

Outras 75 denúncias de remoções sob o comando do tráfico ocorreram em comunidades de favelas, das quais 52 (acima de 70%) se localizam nas proximidades de áreas valorizadas da cidade. Tratando-se de espaços residuais, com altíssima densidade e morfologia urbana desordenada, estes territórios passam a ser disputados por organizações criminosas, e neles são impostas suas regras de convivência, como o impedimento de acesso a pessoas de comunidades dominadas por adversários, a obrigatoriedade de baixar os vidros dos veículos, a definição de toque de recolher, impondo a estes territórios praticamente um estado de sítio (GRAHAM, 2016).

Destas 159 remoções, 21 se localizam na bacia do Rio Maranguapinho, onde foi realizado o maior investimento do PAC-UAP no Brasil, impactando mais de 120 comunidades e deslocando milhares de famílias. Vale mencionar que algumas das denúncias, com verdadeiras queixas e relatos de temor por parte das pessoas afetadas, envolviam famílias destas áreas de risco, indicando que estavam impossibilitadas de ser deslocadas para os novos conjuntos.

A leitura de relatos aponta para deslocamentos dos removidos entre comunidades, assim como a fuga para outros municípios do estado. Para muitos, a presença de pessoas que substituíram antigos moradores despejados traz a sensação de que estão sendo permanentemente vigiados. Além disso, após a remoção, há um intervalo de tempo para que o removido consiga fazer a denúncia. Para os defensores públicos, isso indica que muitos casos não vêm a ser denunciados, dado o temor que se instaura entre as pessoas.

Há casos de comunidades que foram quase inteiramente despejadas, ficando muitas casas em estado de abandono, por conta da saída da liderança que era diretamente vinculada à facção derrotada, tida como “dona do pedaço”. Outros, impelidos a sair, chamam a polícia militar para garantir que a retirada tenha alguma condição de segurança. Famílias que residiam em conjuntos do PMCMV ficam impedidas de ser atendidas em novos empreendimentos caso não façam a denúncia e solicitem a suspensão do contrato junto à instituição financeira, Caixa Econômica Federal (CEF) ou Banco do Brasil. Frente a esse problema, algumas incursões têm sido planejadas pela Promotoria de Conflitos Fundiários junto à Secretaria de Segurança Pública e à Guarda Civil, visando à retomada das unidades habitacionais.

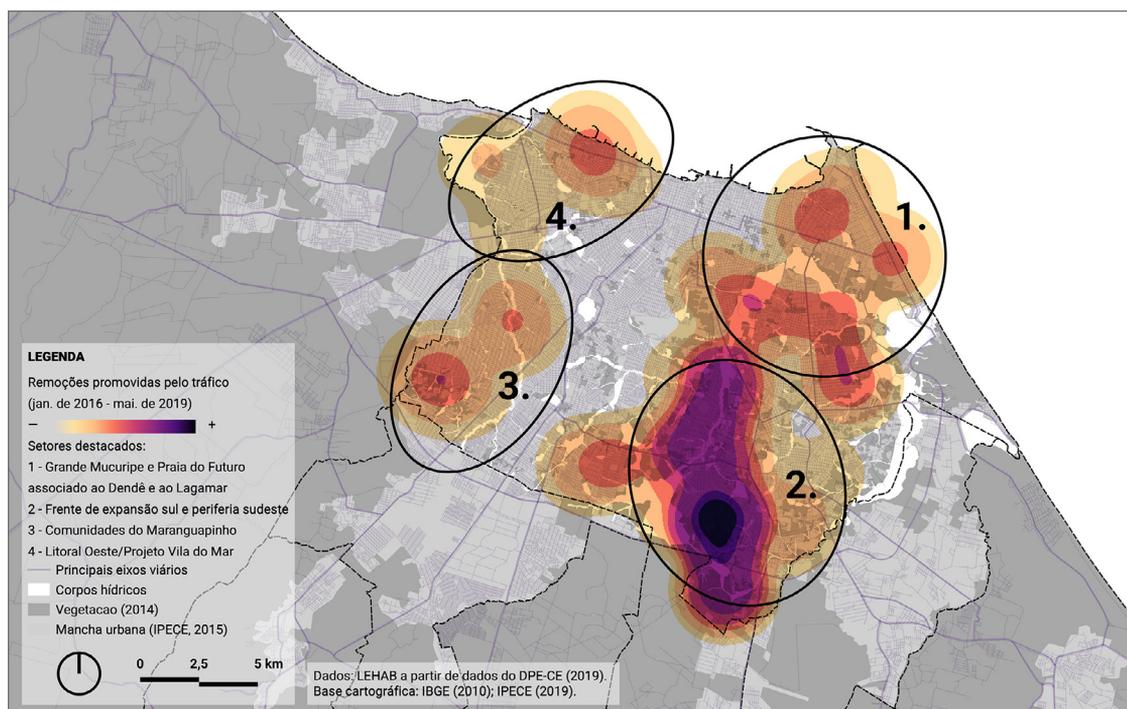
O Mapa 9 a seguir, indica, com base nas notificações, os setores da cidade com maior concentração de remoções vinculadas às facções. O primeiro, predominantemente associado às comunidades de favela inseridas nas áreas mais valorizadas da cidade, indica possível movimentação de famílias entre os seguintes bairros: do São João do Tauape para o Edson Queiroz, de lá para o Cais do Porto, e deste para a Praia do Futuro ou para algum outro, indicando a presença do mercado informal de aluguéis nesta parte da cidade.

A segunda e maior concentração diz respeito aos muitos casos de remoções em conjuntos habitacionais nas periferias sul e sudeste. Contraditoriamente, trata-se do setor com os maiores investimentos

em provisão habitacional realizados ao longo desta década. Contudo, o modelo adotado acaba gerando um terreno fértil para que o terror se instale, tendo em vista a ausência do Estado na implementação de políticas públicas complementares. Vale lembrar que este mesmo setor da cidade já vinha recebendo, ao longo das últimas décadas, outros programas habitacionais com características similares, no que se refere ao perfil socioeconômico dos moradores e à precariedade das infraestruturas, serviços e equipamentos urbanos.

Duas outras áreas também revelam concentração de remoções associadas às facções, ambas situadas na parte oeste de Fortaleza, indicando ações de despejo comandadas pelo tráfico. Na porção litorânea, destaque para as favelas nos bairros do Cristo Redentor e da Barra do Ceará, assim como o bairro vizinho da Vila Velha; na parte mais ao sudoeste, as remoções situam-se nas áreas às margens do Rio Maranguapinho e nos bairros do Siqueira, Bom Jardim e Granja Lisboa. Realce para o fato de estes dois agrupamentos terem sido beneficiados com obras do PAC Urbanização de Favelas, havendo relatos de que os reassentamentos têm sido problemáticos em função do bairro de onde

Mapa 9
Maior incidência de remoções vinculadas ao tráfico no período de 2017 a 2019



vinham os removidos. Ou seja, são casos em que as famílias oficialmente removidas não são aceitas nas áreas de reassentamento.

Vale ressaltar que este último recorte temporal não se encerra por aqui. Diante das condições vigentes, constata-se a necessidade de maior aprofundamento teórico, assim como de apropriação de procedimentos metodológicos específicos, inclusive para melhor identificar o seu início com maior precisão. Por fim, considerando os atuais tempos de pandemia da Covid-19, reconhecemos estar diante de uma ruptura para os estudos urbanos, a qual, sabemos, deverá interferir profundamente nos territórios e nas dinâmicas socioespaciais investigadas.

Considerações finais

Este artigo pretendeu trazer uma caracterização e análise da distribuição espacial das ameaças e remoções registradas como denúncias pelas famílias e comunidades atingidas. Tratando-se de dinâmica cada vez mais expressiva em Fortaleza, e tendo em vista a sua recorrente presença nos debates urbanos realizados na cidade, considerando as violações do direito à cidade e à moradia, a confecção deste trabalho visa contribuir com uma leitura urbanística desta problemática, fazendo uso de algumas variáveis.

Foram adotados como elementos de análise: os agentes sociais diretamente envolvidos, o tamanho, a localização e o tempo como instrumentos para reconhecer tipos e fenômenos, assim como a intensidade de suas presenças. Tudo isso em função de uma categoria de análise maior, qual seja, o conflito territorial. Ao identificar o elenco de atores presentes no grande palco de desigualdades que é a Região Metropolitana de Fortaleza, constatou-se um campo de forças dos mais desequilibrados, com a presença de opressores que se apoiam mutuamente, no caso, as instituições públicas do Executivo – estadual e municipal – e o setor imobiliário, e oprimidos que buscam apoio junto ao próprio Estado, aos escritórios de direitos humanos e aos coletivos atuantes na defesa do direito à cidade e à moradia digna.

Verdadeira luta entre “Davi e Golias”, a leitura feita a partir dos processos nos quais este projeto se envolveu, e dos depoimentos obtidos junto a pessoas de comunidades ameaçadas e removidas, assim

como de advogados populares de escritórios de direitos humanos, defensores e promotores, indica diferentes graus de envolvimento por parte das instituições. Poucos são os debates públicos sobre o tema, ou seja, as comunidades removidas quase não têm chance de reagir. A cobertura da imprensa, quando existe, é superficial e, muitas vezes, parcial. Prevalece quase sempre a lei do mais forte, materializando as combinações perversas de interesses privados imobiliários com o setor público. Além disso, à medida que os espaços da cidade se diferenciam, alguns territórios tornam-se totalmente desassistidos, abrindo possibilidades para a chegada de novos atores.

Apesar de reconhecer que muitas remoções e ameaças não foram notificadas, os números apresentados são suficientes para escancarar a gravidade em que se encontra o problema da moradia na cidade. Afinal, são mais de 51 mil famílias incluídas no universo de 340 denúncias. Entretanto, se considerarmos que, deste total, apenas 155 remoções se efetivaram, atingindo mais de 20 mil famílias, é possível vislumbrar, em muitos casos, que muitas comunidades e ocupações conseguiram resistir. Noutras palavras, 6 em cada 10 famílias permaneceram em suas casas, apesar das tentativas de reintegração de posse conduzidas pelo Estado. Desde já, alguns pontos merecem ser futuramente investigados, como as estratégias adotadas pelas comunidades para resistir, assim como as possibilidades de reincidência das ameaças.

Foi possível, ainda, evidenciar a presença de irregularidades nas remoções, considerando a não apresentação de ordem administrativa ou qualquer outro documento que justifique a reintegração de posse. Da mesma forma, a presença da polícia, da guarda-civil municipal e de profissionais de segurança contratados pelos proprietários reforça as disparidades nas relações de poder frente a grupos tão vulneráveis.

Ao sobrepor a distribuição dos casos de remoção, inclusive aqueles que ficaram apenas como ameaça, a outras dinâmicas socioespaciais, foi possível reconhecer inter-relações que indicam alguns recortes territoriais marcados por especificidades. Com base nestes dados, foi possível identificar alguns fenômenos que se repetem: a proximidade das remoções das favelas mais densas da cidade, sugerindo que as ocupações recentes derivam do superadensamento de algumas comunidades; a atuação do Estado como agente indutor de remoções, por conta de seus projetos que ampliam a valorização de bairros preferenciais do setor imobiliário; a adoção da remoção e do

reassentamento distante como principal estratégia de urbanização de favelas; a concentração de remoções e ameaças nas áreas mais valorizadas; a vinculação dos despejos aos recortes espaciais onde se faz uso dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.

Vale destacar algumas constatações relacionadas ao intervalo de tempo referente aos dados analisados. Tratando-se de pouco mais de uma década, seria arriscado indicar uma periodização com maior precisão, reconhecendo-se a possibilidade de sobreposições. Contudo, as rupturas que definem os recortes temporais foram facilmente reconhecidas: a primeira é evidenciada a partir do *boom* imobiliário da década de 2000, associado ao crescimento econômico, culminando com a Copa de 2014; a segunda tem a ver com a acentuada presença de facções no comando das remoções desde 2017.

Percebeu-se, na primeira fase, a predominância de ameaças vinculadas a projetos nem sempre executados, frente aos quais houve intensa resistência. Por sua vez, na segunda fase, constata-se a inversão da ordem, com as remoções passando a prevalecer sobre as ameaças. Situadas em setores da cidade diretamente associados aos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano formulados pelo poder local, as comunidades, em muitos casos, foram retiradas para favorecer proprietários e incorporadores, conforme observado. Contudo, não se verifica, no mesmo intervalo de tempo, a implementação de políticas habitacionais para atender às demandas geradas. A própria presença de tantas novas ocupações a serem removidas já indica que a provisão habitacional para os mais pobres tem sido das mais frágeis.

A contribuição maior deste trabalho seria o reconhecimento da presença das facções vinculadas ao tráfico como importante agente envolvido com as remoções. Este fenômeno foi detectado desde 2018, quando se percebeu, junto aos parceiros, a acentuada redução das denúncias de casos de remoções e ameaças. Diante dos números, percebe-se a dificuldade em aprofundar os estudos investigativos, dada a gravidade do problema.

Desde o mapeamento das informações, destaca-se o risco da identificação de localizações que possam revelar a origem das denúncias. Da mesma forma, é impossível realizar atividades de campo em determinados setores da cidade, justamente os mais críticos em termos de segurança. Mais difícil ainda seria estabelecer diálogo com os agentes, sejam eles denunciantes ou denunciados, visto que o tema

é dos mais impeditivos. Todavia, isso não significa que os demais casos de remoção tenham sido de fácil compreensão. O próprio estudo de caso referente ao processo de planejamento popular para conter a remoção da comunidade do Titanzinho, apresentado num outro trabalho desta publicação⁸, já expõe as dificuldades de realizar uma pesquisa-ação.

Algumas questões podem ser apontadas como agenda de pesquisa para futuros estudos. Primeiro, tendo em vista a diversidade de instituições públicas de diferentes poderes, assim como as diferentes abordagens que as mesmas adotam, e, por conseguinte, a forma como atuam, faz-se necessário uma compreensão mais aprofundada a respeito de seus papéis, interesses e relações. Afinal, observa-se que a própria criação de outras instituições, como a Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS) e o Grupo de Trabalho e Ocupações Irregulares (GTOI), da Secretaria Municipal de Segurança Cidadã (SESEC), nos solicita um olhar atento e frequente para a forma como os arranjos institucionais se encontram. O mesmo pode ser dito com relação ao Judiciário, na forma como atua frente às ações do município, determinando a desocupação de áreas públicas, assim como na maneira como se articula com instâncias correlatas, como as promotorias e a defensoria pública, no tocante à proteção do direito à moradia e à solução de conflitos fundiários.

Assim, verifica-se a importância de melhor conhecer e ampliar a discussão sobre a forma de atuação e as responsabilidades do poder Judiciário no tocante à proteção do direito à moradia e à produção e permanência da informalidade urbana. Em Fortaleza, tramitam muitas ações judiciais com vistas à remoção de comunidades, por provocação do poder Executivo, sob argumento de invasão de áreas verdes, por exemplo. Há também processos combinados de segregação socioespacial e segregação socioambiental, tolerados durante anos por parte dos poderes constituídos, que poderão resultar em um aumento das remoções. Neste sentido, poderemos incidir na análise das condições de crescimento e consolidação destas ocupações, relacionadas às determinações do zoneamento da cidade, dando visibilidade ao fato de que o Judiciário pode atuar provocando o município para o cumprimento do direito à moradia destas pessoas, devendo assim gerar, juridicamente, uma tutela pelo executivo municipal tão diligente quanto aparentemente o faz na defesa dos interesses ambientais.

⁸ Trata-se do artigo "Planejamento Popular como estratégia de resistência e existência frente à ameaça de remoção do Serviluz/Titanzinho em Fortaleza" de autoria de Valéria Pinheiro e Renato Pequeno, parte desta publicação.

Uma segunda questão a ser aprofundada trata das vinculações entre as remoções efetivadas, bem como as ameaças de remoção, e os instrumentos de democratização do acesso à terra urbanizada que constam no Plano Diretor, assim como as práticas adotadas para resistir e enfrentar as tentativas de remoção. Afinal, qual seria a dificuldade na sua utilização, com vistas a garantir melhores condições de reassentamento? Por que as Zonas Especiais de Interesse Social do tipo vazios urbanos vêm sendo sabotadas? Nesta mesma direção, observa-se, nas operações urbanas consorciadas aprovadas e em estudos, um campo fértil a ser investigado, no sentido de identificar comunidades ameaçadas de remoção. Mesmo os grandes projetos urbanos previstos nos portfólios gerados pelos planos estratégicos podem ser averiguados quanto aos impactos que tendem a causar, induzindo grandes remoções, sem apresentar quaisquer perspectivas de reassentamento.

Uma terceira questão diz respeito à obtenção de informações mais detalhadas sobre os grupos sociais que predominam como alvo de remoções, relacionadas, por exemplo, às especificidades de gênero e raça, que também requerem maiores cuidados. Tratando-se majoritariamente de ocupações espontâneas, sabe-se que as condições socioeconômicas devem ser das mais frágeis, atingindo graus altos de vulnerabilidade. De modo a compreender essa realidade, pretende-se partir para a realização de estudos de caso, fazendo uso dos levantamentos mais amplos para possível classificação e identificação de situações peculiares.

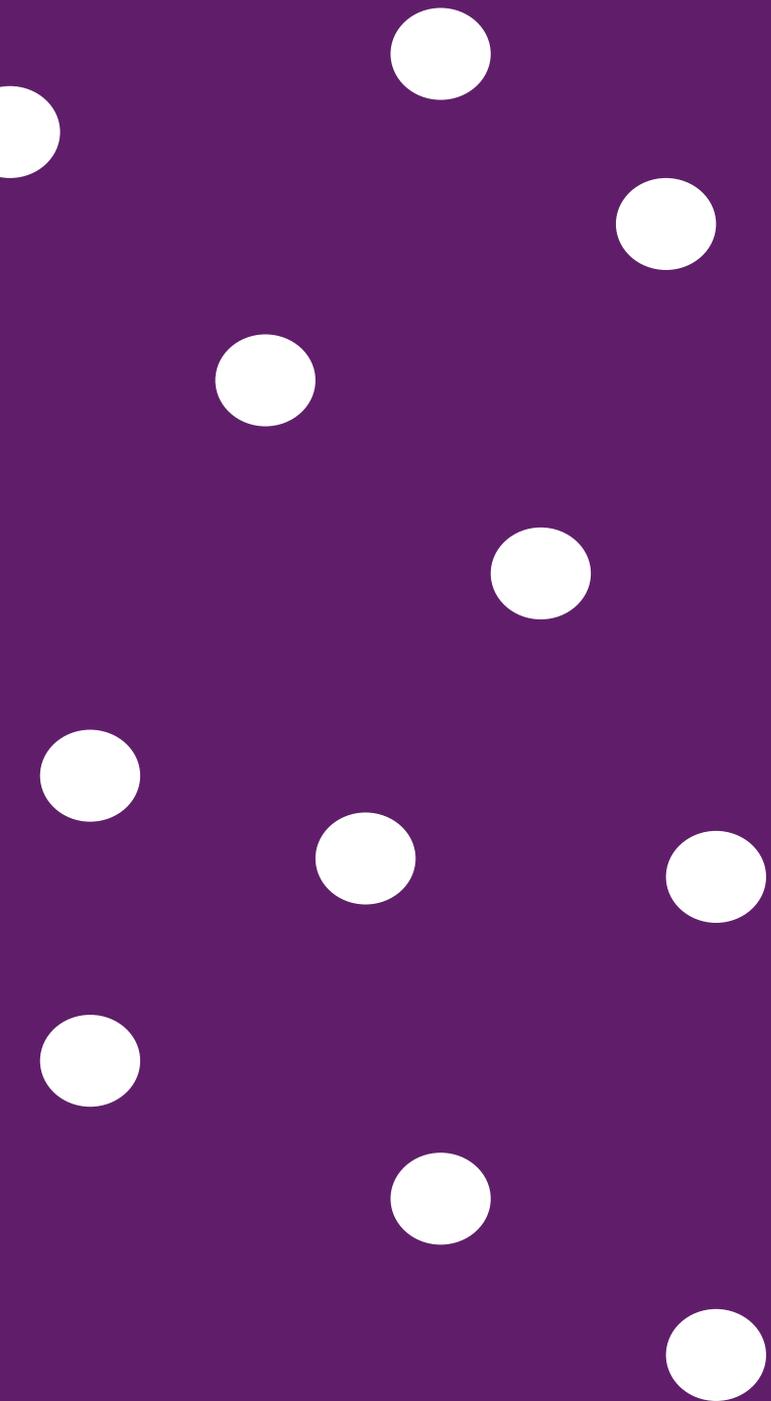
Por fim, destaca-se a questão das remoções vinculadas às facções criminosas como problemática a ser enfrentada, de modo a melhor reconhecer os seus impactos territoriais. Contudo, verifica-se a necessidade de uma abordagem interdisciplinar que extrapole as capacidades dos estudos realizados pelo Observatório das Remoções de Fortaleza. Contudo, essa problemática nos coloca diante de algumas dificuldades, exigindo uma reflexão sobre a abordagem dessa questão junto aos envolvidos, inclusive com relação às formas de representação das informações no que diz respeito à localização das comunidades. Um primeiro passo tende a ser uma maior aproximação com outros grupos de pesquisa que tratem da temática, como o LEV-UFC e o COVIO-UECE, assim como o acompanhamento das ações e debates conduzidos pelo Fórum Popular de Segurança Pública do Ceará.

Referências bibliográficas

- ALDIGUERI**, Camila., *Metamorfose da terra na produção da cidade e da favela em Fortaleza*. 2018. 305 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- BARRETO**, V. S. et al. O desenvolvimento da Praia do Futuro como elemento de análise da ação estatal em proveito da cidade como negócio. In: *Anais XVIII ENANPUR - Tempos em/de transformação - utopias*, Natal: EDUFRRN, 2019, v.1, p.1-27.
- CAVALCANTE**, E. *Os meandros do habitar na metrópole: expansão urbana e controle territorial na produção do litoral de Fortaleza*. 2017. 265 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.
- COSTA**, M.; PEQUENO, R; PINHEIRO, V. *Fortaleza: Os impactos da Copa do Mundo 2014*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2015.
- DESMOND**, M. *Evicted*. New York: Penguin Random House, 2016
- FORTALEZA**, Prefeitura Municipal de. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza* (PLHISFor). Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, 2012.
- GRAHAM**, S. *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- LESSA**, L.; PEQUENO, R. Megaprojects and Expulsion Policies: Violation of Right to the City in Fortaleza - Brazil In: *Contested Cities – From Contested Cities to Global Urban Justice*, Madrid, 2016.
- MORENO**, T. M. et al. O esfacelamento do tecido urbano com vistas à consumação de interesses privados: uma análise centrada na definição socioespacial da “Grande Messejana” In: *Anais XVIII ENANPUR - Tempos em/de transformação - utopias*, Natal: EDUFRRN, 2019, v.1, p.1-20.
- MOURA**, R. C. *Habitação social em Fortaleza-CE pós Ministério das Cidades: análise das intervenções promovidas pelo governo municipal*. 2017. 177 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2017.
- OLIVEIRA**, S. F. C. *Direito à cidade e produção do espaço urbano: o Veículo Leve sobre Trilhos e a segregação urbana em Fortaleza*. 2017. 115 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Departamento de Arquitetura e Urbanismo e Design, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.
- NASCIMENTO**, R. M. *A retomada da construção dos grandes conjuntos e a consolidação da frente de expansão sul de Fortaleza-CE: O caso do Residencial Cidade Jardim I*. 2018. 217 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Departamento de Arquitetura e Urbanismo e Design, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.
- PAIVA**, Luiz Fábio S. “AQUI NÃO TEM GANGUE, TEM FACÇÃO”: as transformações sociais do crime em Fortaleza, Brasil. *Caderno CRH*, v.32, n.85, p.165-184, 2019.
- PEQUENO**, R.; CARVALHO, P. Notas preliminares sobre as ações do PAC - urbanização de favelas em Fortaleza. In: *Urbanização de favelas no Brasil - um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018, v.1, p.219-252.

- PEQUENO, R.; HOLANDA, B.** Trajetória de remoções em Fortaleza: análise de registros perversos da desigualdade In: *Observatório de Remoções 2017-2018: relatório bianual*. São Paulo: FAUUSP, 2018, v.1, p.63-84.
- PEQUENO, R.; ROSA, S.** O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza: análise dos arranjos institucionais. *Cadernos Metrôpole*, v.18, p.191-216, 2016.
- PINHEIRO, V.** A luta coletiva pelo direito à cidade no contexto dos megaeventos em Fortaleza - CE. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). 2014. 177 f. Instituto de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- ROLNIK, Raquel.** *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- RUFINO, M. B. C.** *Incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e a nova produção do espaço em Fortaleza*. 2012. 332 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- SANTOS, M.** *São Paulo: Por uma outra globalização*. São Paulo: Record, 2000.
- SASSEN, S.** *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

UM OLHAR INTERSECCIONAL



Desposseção, violências e a potência transformadora: um olhar interseccional sobre as remoções

Larissa Lacerda, LabCidade FAUUSP, doutoranda da Universidade de São Paulo¹ | **Marina Harkot**, doutoranda da Universidade de São Paulo² | **Paula Freire Santoro**, LabCidade FAUUSP, professora da Universidade de São Paulo³ | **Isabella Berloff Alho**, LabJuta UFABC, graduanda da Universidade Federal do ABC | **Gisele Brito**, LabCidade FAUUSP, mestranda da Universidade de São Paulo⁴

Introdução

O que significa pensar a remoção e suas consequências a partir da narrativa de mulheres que enfrentam esses processos? Ou ainda, por que isso é relevante? Nossa aposta aqui é a de que, ao recuperar as narrativas e reflexões de mulheres que sofreram remoção ou encontram-se em situação de ameaça, é possível iluminar dimensões do processo que podem passar despercebidas ou encobertas por análises que focam outras dimensões, que não passam por uma reflexão sobre as características de quem está sendo removido e o que isso representa diante da totalidade do fenômeno. Ou, em outras palavras, quais as especificidades e diversidades dos grupos ameaçados e removidos.

Ainda, ao lançar luz sobre a multiplicidade dos impactos decorrentes dos processos de remoção, é possível voltar à própria noção conceitual para, então, formulá-la desde baixo, quer dizer, a partir das várias experiências que a compõem. Afinal, o que é remoção? O que significa viver sob a ameaça de perder a casa?

É importante registrar, antes de tudo, que o presente artigo é resultado da interlocução de pesquisadoras de diferentes campos disciplinares, com trajetórias distintas e em diferentes fases do percurso acadê-

1 É bolsista de doutorado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – (CNPq) – Brasil.

2 É bolsista de doutorado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – (CAPES) – Brasil.

3 É bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Brasil, com Bolsa de Produtividade CNPq 2, processo n. 312011/2019-9.

4 É bolsista de mestrado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – (CAPES) – Brasil.

mico. Transitando entre o urbanismo e a sociologia, sobretudo, mas não exclusivamente, buscaremos aqui organizar o diálogo que deu origem ao artigo, fruto da compreensão da impossibilidade de refletir sobre processos urbanos – neste caso, particularmente, sobre as remoções e ameaças de remoção na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) – sem um olhar que coloque no centro da reflexão os chamados marcadores sociais da diferença. Mais do que um artigo acadêmico acabado, com linhas teórico-metodológicas bem definidas, que levam a conclusões e recomendações, entendemos esse exercício de escrita e reflexão coletiva como um ensaio em constante (re)fazimento, que reúne leituras, análises e fragmentos diversos, postos aqui em perspectiva, de modo a nos levar a outras perguntas e caminhos possíveis de investigação e reflexão.

O mote e o elemento aglutinador deste texto são o Observatório de Remoções (OR), ao qual estamos vinculadas como pesquisadoras ou colaboradoras⁵. O trabalho desenvolvido por pesquisadoras e colaboradoras do OR permite lançar luz a processos que são historicamente invisibilizados e, assim, contribui para o fortalecimento de estratégias de resistência e para a garantia de direitos das pessoas atingidas por remoções e/ou ameaças de remoção⁶.

Contudo, se há um esforço no sentido de visibilizar os processos que estão ameaçando e expulsando milhares de pessoas nas grandes cidades brasileiras, o que, em si, já representa um enorme avanço, ainda restam pontos a ser iluminados para que sejamos capazes de compreender todas as suas consequências sobre os diferentes corpos e territórios nos quais recaem. Quer dizer, faltam dados oficiais sobre as remoções, mas, também e especialmente, sobre quem é removido, o que nos impede de ter uma visão menos parcial sobre o processo e suas consequências para os diferentes grupos de pessoas afetadas.

Olhar para esses diferentes grupos requer uma reflexão a partir de teorias feministas que têm construído uma epistemologia que busca por deslocar o lugar neutro da ciência e da produção do conhecimento⁷, permitindo maior aproximação entre as teorias e as realidades sociais vividas pelos sujeitos (SILVA *et al.*, 2017). Ao longo do tempo, e graças ao esforço de inúmeras mulheres pelo mundo, a perspectiva de gênero foi sendo incorporado a diferentes campos disciplinares, formando um vasto repertório de teorias feministas construídas em contextos sociais, culturais, políticos e econômicos muito distintos que, hoje, nos permitem refletir a partir da multiplicidade e da diversidade de mulheres

5 O Observatório de Remoções é uma rede de pesquisa-ação que realiza, desde 2012, o mapeamento colaborativo das remoções e ameaças de remoção de forma coletiva com parceiros em outras universidades e cidades brasileiras – como Belo Horizonte, Fortaleza, Rio de Janeiro, Salvador –, envolvendo diferentes estratégias, atores e fontes de dados (Marino, Rolnik, 2019; Lins e Rolnik, 2018; Rolnik *et al.*, 2017).

6 Para mais informações sobre o trabalho do Observatório de Remoções, particularmente em sua atuação na RMSP, ver: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/observatorio-de-remocoes/>>. Acesso em 15 abr. 2020.

7 Para um olhar aprofundado sobre a crítica feminista à ciência, Sardenberg (2001) faz a revisão da literatura especialmente no campo das ciências humanas e sociais. Já Nucci (2018) revisita os estudos clássicos da crítica feminista para debater, então, o seu lugar nas ciências biológicas e, mais especificamente, na neurociência.

atravessadas por questões de raça, etnia e classe – marcadores que conformam de maneiras distintas suas experiências de vida.

Entre as diversas teorias feministas⁸, a interseccionalidade tem ganhado cada vez mais espaço, dentro e fora da academia. O olhar interseccional nos ensina a pensar as dimensões de gênero, raça, classe e sexualidade (e outras) como um sistema interligado de opressões, lançando luz sobre as diferenças entre as experiências de mulheres, atravessadas por esses sistemas que estão na base das relações em nossa sociedade, calcadas no racismo, no sexismo e no capitalismo (AKOTIRENE, 2019; GONZALEZ, 1984). Face a origem desta abordagem, impõe-se uma análise com base em raça, cruzada com outras identidades não limitadas a gênero, como as de nacionalidade, de orientação sexual e de classe. A abordagem interseccional considera as múltiplas identidades da população, a fim de vinculá-las a categorias que permitem identificar interações entre elas. Ou seja, trata-se de um esforço coletivo, teórico e político, de construção de outra epistemologia, outra forma de refletir e de se colocar no mundo.

A perspectiva interseccional surge do movimento feminista negro estadunidense, a partir das múltiplas experiências vivenciadas por mulheres negras – também como uma crítica ao feminismo hegemônico, pautado, majoritariamente, na experiência de mulheres brancas e de classe média (AKOTIRENE, 2019; GONZALEZ, 1984; CRENSHAW, 1989; 1994). O termo foi cunhado pela primeira vez por Kimberlé Crenshaw que, a partir de seu trabalho como advogada ativista pelos direitos humanos e seu envolvimento com o movimento que ficou conhecido como Black Feminism, e faz uma crítica às políticas formuladas baseadas em narrativas essencialistas e universalistas, que não alcançam todas as vivências dos diferentes grupos de mulheres que se encontram no entrecruzamento de opressões, especialmente das chamadas “mulheres de cor”. Para a autora, as estruturas de gênero e raça conformam uma maneira concreta de viver a pobreza (CRENSHAW, 1989; 1994).

Por tudo isso, é ainda um desafio assumir a interseccionalidade como projeto de conhecimento em toda sua potência epistêmica e política. Para algumas autoras negras, referências fundantes desse projeto, como Patrícia Hill Collins (2017), as ideias que estão na origem da interseccionalidade mudaram de forma e propósito quando foram “traduzidas” para o mundo acadêmico. Sem perder de vista essa crítica, e tomando-a como alerta, aprendemos com as intelectuais negras que é necessária outra lente epistêmica, capaz de fugir das generalizações e de produzir as ferramentas analíticas para pensar e incidir sobre processos sociais múltiplos e complexos, como os das remoções. Afinal, se admitirmos que a sociedade está organizada de acordo com

8 Para um debate sobre as diferenças fundamentais entre as diversas correntes teóricas feministas, ver: Sílvia et al., 2017. Ainda, Hollanda (2018) reúne parte dos feminismos brasileiros contemporâneos a partir da visão de feministas de diversas áreas de atuação e correntes teóricas.

estes marcadores sociais da diferença, não podemos assumir que os processos que incidem sobre estes corpos são neutros e não variam de acordo com as realidades sociais vividas pelos sujeitos. As experiências urbanas também estão aí inscritas.

O trabalho de Desmond (2014) pode ser lido como um exemplo da magnitude deste desafio – ou como uma “tradução imperfeita” da interseccionalidade, se utilizarmos as palavras de Hill Collins (2017). As pesquisas desenvolvidas pelo autor levaram-no à conclusão de que as mulheres negras eram as mais penalizadas em processos de despejo em decorrência de uma combinação de fatores, que iam dos salários mais baixos e do número de filhos à própria dinâmica de gênero entre proprietários homens e locatárias mulheres⁹. Dessa forma, Desmond argumentava que as causas dos despejos extrapolavam as questões meramente econômicas, apontando a importância do racismo estrutural combinado às estruturas hierárquicas de gênero para a compreensão do processo. No entanto, se por um lado, o autor trouxe importantes reflexões sobre os contornos e as dimensões dos despejos, por outro lado, suas pesquisas são duramente criticadas pela ausência de diálogo e interlocução com os sujeitos nos territórios, reforçando, assim, um modo de produção do saber acadêmico que reproduz hierarquias e exclusões.

9 Através da combinação de métodos quantitativos e qualitativos aplicados em Milwaukee, nos Estados Unidos, o autor chamou atenção para o fato de mulheres negras serem mais removidas do que homens. Diferentemente do Observatório de Remoções, que se debruça particularmente sobre os processos coletivos de deslocamento forçado, Desmond estava olhando para os despejos que, no caso estudado pelo autor, assumem contornos massivos, dada sua dimensão: em média, 16 famílias eram removidas por dia na cidade de Milwaukee anualmente. Por meio da aplicação de survey, combinado ao acompanhamento da trajetória de vida de 11 famílias, no período de 2003 a 2007, Desmond (2014) observou que as famílias nas quais a responsável pela casa eram mulheres negras eram as mais atingidas por processos de despejo.

Entre as críticas feitas por atores engajados na luta contra as remoções nos Estados Unidos (AIELLO et al., 2018) ao laboratório, destaca-se o pouco ou nenhum diálogo com grupos ativistas de base e de advocacy, dedicados a essa pauta, bem como a pouca clareza nas medidas de proteção de dados adotadas – algo especialmente importante pelo caráter sensível das informações coletadas. Ainda, são feitas acusações a respeito de números errôneos divulgados pelo laboratório por conta da metodologia utilizada, bem como a não atribuição de crédito ao trabalho coletivo de grupos ativistas quando a plataforma do Eviction Lab faz uso de tais dados em suas análises. Para uma visão mais aprofundada das críticas à metodologia utilizada pelo Eviction Lab em contraposição aos grupos que fazem trabalho de base de resistência às remoções, ver Aiello et al., 2018. No entanto, o próprio Eviction Lab, laboratório coordenado por Desmond na Princeton University, reconhece as lacunas na metodologia usada, que se concentra nos registros formais de remoção do judiciário e em estatísticas locais de litígio entre locador-inquilino – e, mesmo assim, não em todos os estados dos EUA. Ao focar os dados estatísticos oficiais, o Eviction Lab assume deixar de lado as remoções que chama de “informais” – quando os locadores pagam para que os inquilinos saiam do imóvel ou, ainda, no caso de remoções ilegais, admitindo que há evidências de que as remoções informais são mais numerosas do que as que ocorrem pelas vias judiciais (EVICTON LAB, 2020).

No Brasil, ainda são poucas as informações sobre os processos de remoção e despejos organizadas com informações sobre os perfis das pessoas impactadas. No entanto, há hoje um conjunto de artigos e trabalhos dispersos, mobilizando diferentes abordagens, que constroem análises e reflexões com foco em gênero e raça como meio de compreender os processos de desposseção em curso em alguns territórios, por vezes, focos de projetos de reestruturação urbana. Alguns dos diversos trabalhos produzidos serão aqui revisitados à luz de eixos de investigação propostos a seguir.

No âmbito deste artigo, propomos uma reflexão sobre as remoções a partir de um ponto de vista situado (HARAWAY, 1988): aquela que parte das narrativas de mulheres ameaçadas ou removidas por processos forçados de deslocamento na Região Metropolitana de São Paulo. Com essa abordagem, esperamos ecoar iniciativas, dentro e fora da academia, que já vêm produzindo reflexões nesse sentido. Ao colocar a figura da mulher no centro dos processos urbanos, ampliam-se os temas de debate sobre o urbano e desnaturaliza-se o sujeito que vive a cidade experimentando um deslocamento no interior de um campo construído majoritariamente por homens brancos ocidentais e, conseqüentemente, por suas perspectivas.

Haraway (1998) é autora da tese de que é necessário disputar a importância dos pontos de vista situados e situar o conhecimento que não é neutro e nem parcial. Uma pesquisa em andamento de Belo (2020) busca, inspirada em Haraway, investigar de que maneira as remoções constituíram um regime colonizador do território e de vidas na cidade do Rio de Janeiro do séc. XIX. Entendendo que a fronteira entre a ficção e a realidade social não passa de uma ilusão de ótica, ela propõe a construção de ficção como método de pesquisa – a partir de informações históricas coletadas, reconstruindo os processos de remoção e a vida dos sujeitos removidos.

Como método, e para a composição deste texto, procuramos visitar e justapor fragmentos de falas coletadas e de territórios populares visitados e vividos em imersões por meio de pesquisas do Laboratório e de parceiros¹⁰, bem como visitas no tempo, que nos colocam em contato com outras falas e territórios populares através da literatura – como os relatos da vida na Favela do Canindé contidos nos livros “Quarto de Despejo”, de Carolina Maria de Jesus e “Becos da Memória”, de Conceição Evaristo.

10 Os fragmentos de entrevistas e observações de campo têm origem em pesquisas realizadas pelo Observatório de Remoções e pelo LabCidade: aqueles oriundos da pesquisa “Formas de Morar” foram coletados entre maio e novembro de 2019 pela equipe de pesquisadores do LabCidade; os trechos referentes à etnografia realizada na Zona Norte de São Paulo faz parte do projeto de pesquisa Territórios Populares, tendo início em abril de 2018 e ainda em desenvolvimento. Por fim, os fragmentos referentes à ocupação Helenira Preta fazem parte do eixo de pesquisa Observando de Perto, parte do Observatório de Remoções, e foram coletados na oficina realizada no dia 15 de fevereiro de 2020, por pesquisadoras do LabJuta/UFABC.

Publicado em 1960, “Quarto de Despejo”, trouxe o diário de Carolina Maria de Jesus, um relato da vida miserável da catadora de papel na Favela do Canindé, em São Paulo. Pereira (2019) conta que Carolina, uma mulher negra, neta de negros escravizados e nascida no interior de Minas Gerais, chegou a São Paulo no final da década de 1930, após sucessivos deslocamentos em busca de trabalhos com os quais pudesse se sustentar dignamente. Mas a vida na cidade grande era diferente do que imaginava e ela foi parar na Favela do Canindé, após ser removida do cortiço onde vivia. “Quarto de Despejo” revelou a precariedade da vida na favela de forma inédita por meio da narrativa do cotidiano de Carolina – falando sobre a fome, a insalubridade, os conflitos entre vizinhos, a insegurança sobre o futuro, as dúvidas em relação à criação dos filhos, entre tantos outros temas.

“Becos da Memória” é um romance memorialista escrito por Conceição Evaristo nos anos 1980, mas publicado apenas em 2006, que narra a história dos moradores de uma favela, alvo de um plano de desfavelamento. A partir do olhar de Menina-Nova, a narradora de 13 anos, o livro se desenvolve em torno das vidas e cotidianos dos moradores da favela sob a constante tensão das ameaças de despejo, que se efetivam pouco a pouco, com a demolição de uma parte da área por vez.

Como mencionado anteriormente, este artigo reúne as experiências das autoras que o escrevem. Assim, no lugar de formular questões a partir de um “objeto” específico – termo bastante enraizado na ciência que torna sujeitos em objetos de pesquisa – trabalharemos aqui com fragmentos, pedaços de histórias e histórias, cenas, relatos, entrevistas e oficinas vivenciadas por nós junto com mulheres que sofreram ou foram ameaçadas por processos de remoção, mas também as interlocuções junto com aquelas que encontraram nas ocupações de moradia uma forma de se restabelecer. Trata-se, assim, de um exercício de reconstrução dessas experiências, dispersas no tempo e no espaço, à luz das questões postas até aqui.

Enfrentando a dificuldade de não separar o material empírico de nossas discussões teóricas, organizamos estes fragmentos em três eixos de diálogo com a literatura feminista e com a produção que aborda processos de remoção como expressão de processos de desposseção estruturais e históricos.

O primeiro eixo revisita a teoria e as informações obtidas em pesquisas de campo que procuram compreender as remoções como processos de desposseção estruturais, com enraizamento colonial, que se reproduzem ainda hoje, assumindo novos contornos, como por exemplo o endividamento. O segundo procura compreender o processo de remoção como violência, não exclusivamente infligida no ato de remover, mas como parte de violências cotidianas, lentas, que incidem sobre esses corpos, com características de trauma coletivo. E, para

fechar, o terceiro eixo assumido aqui olha os processos de remoção como processo em torno do qual as assembleias formadas catalisam a potência transformadora inscrita na conflitualidade e contraditoriedade de mesmo desses processos.

Esperamos, a partir deste exercício teórico-político, construir uma ferramenta epistêmica que nos permita (re)compreender a remoção pelas experiências de diferentes mulheres, ou seja, não se trata apenas da constatação do efeito diferencial da remoção sobre os corpos, mas de um entendimento alargado sobre o próprio processo como mais uma dimensão da acumulação por desposseção em suas formas contemporâneas. Desse modo, esperamos, também, construir pontes mais precisas entre os debates teóricos e as observações empíricas dos anos de pesquisa realizados no âmbito de projetos do Observatório de Remoções ou da trajetória de pesquisa das autoras.

Colonialidade e aprisionamento pela dívida, desposseção

25 de junho... Voltei para o meu barraco imundo. Olhava o barraco envelhecido. As tábuas negras e podres. Pensei: está igual a minha vida!

Quando eu preparava para escrever, o tal Orlando surgiu e disse que queria o dinheiro. Dei-lhe 100 cruzeiros.

- Eu quero 250. Quero o depósito.

- Eu não pago o depósito porque já foi abolido pela Light.

- Então eu corto a luz.

E desligou-a. (DE JESUS, 2019, p.175).

Muitas autoras e autores afirmam que a habitação se torna mercadoria no Brasil com a Lei de Terras, regulação associada ao fim da escravidão. Com a abolição da escravatura, formalmente datada de 1888, a passagem da economia fundada no trabalho escravo e compulsório para uma economia salarial possibilitou o surgimento de um mercado de trabalho atrelado ao mercado de terra e moradia. No entanto, a segregação racial herdada se reproduziu – e se reproduz ainda hoje –, resultando em segregação socioespacial (SOBRINHO, 2017, p. 27), na medida em que pessoas ex-escravizadas e imigrantes não tiveram acesso à terra, cuja comercialização ficou restrita a alguns: a Lei de Terras¹¹ “recriava as condições do trabalho que desapareceriam com o

¹¹ Lei de Terras n. 601 de 1850.

Figura 1
 Prestes Maia derruba simbolicamente o último barraco da Favela do Canindé, de onde Carolina Maria de Jesus havia se mudado no ano anterior.

Prefeitura do Município de São Paulo, 1962.



fim do cativoiro” (MARTINS, 1981, p. 28). A terra passa a ser a principal forma de propriedade, não mais o número de escravos, transformando-se no elemento que distingue e hierarquiza os grupos sociais entre proprietários e não proprietários de terras, mantendo a condição de sujeição, mesmo neste novo mercado, supostamente, livre.

Machado e Ariza (2019) apontam que, depois de garantir a própria liberdade a partir da compra, negociação ou judicialização de suas alforrias a partir de meados do século 19, mulheres negras na cidade de São Paulo assumiram dívidas que consumiam suas vidas para obter a liberdade dos filhos. Esse processo minava a potência emancipatória do trabalho dessas mulheres que, na cidade, conseguiam obter renda com a venda de produtos manufaturados, de quitutes e com prestação de outros serviços.

As interdições sobre a autonomia familiar e materna de libertandas, libertas, e escravas são expressões bastante específicas dos desafios e experiências femininos no processo de emancipação. Além delas, também o investimento permanente de economias e trabalho na sua alforria e na

de seus familiares, levando-as a adentrar o mundo da liberdade formal em condições de continuada exploração e enorme pobreza, e as diversas barreiras impostas à sua autonomia impactaram profundamente não apenas os termos de sua saída da escravidão, mas a própria substância da liberdade que conquistavam (2019, p. 53)

A dívida ganha uma centralidade também a partir da política racista de “branqueamento” do Brasil, levada à cabo pela Coroa e pelos governos republicanos nos séculos XIX e XX, através do incentivo à imigração europeia a partir de 1818 (CARVALHO, 2015). Esse contexto insere uma nova forma de exploração no cenário brasileiro: a escravidão pela dívida. A sujeição passa a ser estruturada por uma relação de “meação”, em que o colono exercia a atividade agropecuária, dando uma parte da colheita como pagamento do aluguel, com valores nem sempre suficientes, o que mantinha o colono preso à dívida e, portanto, atado à terra de outrém, em um novo processo análogo de escravidão estruturado pela dívida.

A mobilização da dívida como nova forma de colonialidade tem sido revisitada por algumas autoras para pensar processos atuais. A ideia da dívida como nova forma de colonização foi desenvolvida por Fields (2017) ao observar que, após a crise das hipotecas estadunidenses em 2008, uma grande corporação comprou muitas propriedades dos que não conseguiram pagar suas hipotecas. Assim, os removidos (sem hipotecas) passaram a alugar a mesma casa que antes possuíam, em uma relação similar à meação, o que resultou na extração de capital de indivíduos e de famílias para as finanças (FIELDS, 2017, p. 2).

O que é interessante na pesquisa de Fields é que ela faz emergir os relatos das experiências pessoais dos afetados e das afetadas para compreender também como a conscientização da sua situação poderia dar espaço à uma potência transformadora. Voltando no tempo para um pouco antes da crise se espalhar, os grupos de entrevistados e entrevistadas de Fields mostravam vergonha de contar suas experiências pessoais, mas, ao ouvir uns aos outros, a narrativa mudou o foco para as semelhanças sistemáticas entre suas experiências. As pessoas entrevistadas compartilharam que foram encorajadas a assumir mais dívidas do que poderiam suportar e pressionados a assinar documentos com termos de empréstimo diferentes dos acordados; sentiram que não tinham o poder de negociar nas decisões governamentais e instituições financeiras que afetam suas vidas; compartilhavam uma

sensação de que o governo não estava disposto a apoiá-las, mas que tinha, ao contrário, um grande interesse em dirigir propinas para grandes corporações em vez de ajudar os americanos a sair da dívida (SAEGERT, FIELDS & LIBMAN, 2009).

Outras autoras desenvolveram trabalhos sobre a relação da dívida com o capitalismo dignos de futuros aprofundamentos de pesquisa. Chakravarty e Silva (2012), por exemplo, dissertam sobre a lógica racial do capitalismo baseada em dívida. Silva (2019) desenvolve esse argumento a partir da crise dos empréstimos *subprime* nos EUA, entendendo-a como um dos elementos para a elaboração de uma reflexão muito mais profunda sobre a modernidade – como construção ontológica, epistemológica, ética e também material – por meio da mobilização da figura da dívida impagável: “uma obrigação que se carrega mas que não deve ser paga” (idem, p.154). Para a autora, a crise financeira global de 2007-2008 revelou como a racialidade opera no poder global.

A autora argumenta que as populações afro-americanas e latinas, as mais afetadas pela crise, adquiriram uma dívida impagável porque os empréstimos *subprime* foram desenhados para extrair valor do “déficit financeiro” das pessoas que os tomaram, operando como ferramentas de subjugação colonial e racial, na medida em que foi justamente sua incapacidade em obter e pagar empréstimos o que tornou suas hipotecas um instrumento financeiro valioso. Assim, nessa relação, tais indivíduos não entraram como “entidades morais”, ou seja, como pessoas, mas como instrumentos financeiros em si, despossuídos de status moral: “Economicamente, as pessoas que tomaram tais empréstimos não deveriam saldar a dívida precisamente porque, acima de tudo, foi a sua incapacidade de pagar que as tornou “instrumentos financeiros” valiosos” (ibidem, p. 157). A crise das hipotecas é mobilizada pela autora como meio de ilustrar a continuidade de um “fora do lugar” do corpo negro na modernidade, em um processo de continuidade desde a escravidão, em que a dimensão racial se combina à colonial e ao capital, na fundação e perpetuação do sistema capitalista.

A ideia do aprisionamento pela dívida é também trabalhada por Verónica Gago (2020), aproximando-se de questões e territórios populares latino-americanos. Traz a ideia de que o extrativismo financeiro envolve a expropriação de terras comunais e indígenas, tirando toda “a autonomia econômica, que vai servir para o confinamento e em-

pobrecimento das mulheres, para torná-las submissas” e responsáveis pelo trabalho doméstico gratuito (idem, p. 65). Para ela, o extrativismo se expande com o “endividamento popular”, associado ao consumo vinculado à esfera financeira.

Diversas autoras marxistas relacionam o processo de submissão da mulher ao seu papel no espaço de reprodução, que é parte da estrutura do processo de produção. Federici (2017 [2004]), por exemplo, coloca que, na transição das famílias do campo para a cidade, no séc. XVI, o corpo da mulher, responsável pela reprodução da vida após a terra perdida, possibilitou a própria formação da classe trabalhadora urbana. Daí a escravização do corpo feminino, como substituto da terra. A desposseção da terra é um processo duplamente violento para as mulheres: perdem sua autonomia e passam a ser elas mesmas a terra perdida pelos homens.

A autora mostra que a economia popular é movida por mulheres e que estas, para sobreviver¹² em uma economia urbana com trabalhos e salários cada vez mais insuficientes, vão contraindo dívidas ao ponto de acabar trabalhando para pagá-las, em um processo que conecta as finanças às violências e faz aflorar a precariedade como uma condição que as impede de prosperar, pois estão constantemente em condições estruturais de despojo – sem terra, sem salário e aprisionadas pelas dívidas.

A vida de Laura¹³ entrelaça alguns desses elementos. Quando a conhecemos, Laura participava de uma manifestação na Praça da Sé, área central de São Paulo, contra a remoção da Torrinha, ocupação no extremo Norte de São Paulo, onde residia há 10 meses¹⁴. Baiana, vivendo em São Paulo há 15 anos, esteve sempre mudando de uma casa para outra, equilibrando os custos do aluguel com seus rendimentos. Mãe de duas filhas e responsável pelo provimento de sua casa, Laura contava, à época da remoção, com o trabalho como cuidadora em uma casa de família no Tucuruvi. Com o objetivo de sair do aluguel, investiu cerca de 40 mil reais na casa que era agora ameaçada. Quando chegou à Torrinha, a ocupação já contava com dois anos desde seu estabelecimento, mas também já enfrentava um processo judicial de reintegração de posse – o que só descobriu sobre a ameaça depois de ter gastado todo o seu dinheiro na casa.

Esta não era, ademais, sua primeira tentativa de se estabelecer em uma ocupação. Antes, passou por outra área ocupada, também pró-

12 A lógica da sobrevivência também é trazida por Rolnik (2019), que chama de “paisagens para a vida” os territórios organizados a partir deste fundamento, das necessidades e dos desejos de prosperidade.

13 Nome fictício. Entrevista realizada em pesquisa do LabCidade (2019).

14 Para mais informações sobre a remoção da ocupação Torrinha, ver: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/acao-de-reintegracao-de-posse-na-zona-norte-deixa-1200-familias-sem-casa/>>. Acesso em 30 abr. 2020.

xima dali, mas por conta de uma cena de tráfico e uso de drogas no local, Laura fez os cálculos dos riscos e optou por mudar-se para a Torrinha. O medo da violência, vindo do tráfico ou da polícia, foi maior que o da perda da moradia – mas a sensação de insegurança, atrelada à precariedade das formas de morar, seguiu acompanhando Laura. Como nos relatou, a incerteza em torno da moradia a estava deixando doente. Há meses só dormia com medicamentos controlados, tendo sido acompanhada por um psiquiatra. No dia da remoção da Torrinha, 9 de dezembro de 2019, encontramos Laura passando com sua mudança no carro de um amigo, trocamos rápidas palavras e ela seguiu seu caminho para mais uma parada na longa e extenuante busca por moradia.

A precariedade é construída em um processo considerado como “espoliação e o saqueio de terras e recursos comuns” (GAGO, 2020, p. 83) ou “roubo e contaminação de sua terra por parte do neoliberalismo” (FEDERICI, 2019, p. 9). Também é tida por Çaglar e Schiller (2018) como “desposseção”, que a descrevem, utilizando Harvey, como confisco das terras comunais, de recursos preciosos e espaços públicos. O termo “expropriação” é trazido para o tema por Nancy Fraser. Trazendo a discussão para o Brasil, foram encontrados várias reflexões sobre o tema que partem dos territórios dos quilombos, por exemplo.

Nancy Fraser (2019) diferencia exploração de expropriação do trabalho. Afirma que as sociedades capitalistas sempre se ancoraram na “exploração” (exploitation) do trabalho pelo qual não pagavam a mais-valia. Mas há outros vários outros tipos de trabalho, em especial o reprodutivo, que sempre foram tidos como sem recompensas, ou cuja recompensa foi muito pequena e não corresponde a seu valor – Fraser considera estes “expropriação” (expropriation). Ela exemplifica com o período da escravidão, quando a maior parte do trabalho foi mais expropriado que explorado. Coloca, ainda, que, com a industrialização, assistiu-se a um massivo desenvolvimento e expansão da exploração do trabalho sem pagar seus custos de reprodução. Para Fraser, houve uma divisão geográfica e racial: trabalhadores brancos eram explorados e a periferia, negra, teve seu trabalho, terra, ferramentas, crianças etc. expropriados. É o que chama de “linha geográfica de cores nítidas”: a cor da exploração e da expropriação.

Um desses trabalhos consiste na descrição de processo recente de desposseção de moradores de um quilombo – lugar centenário de territórios de escravizados fugidos na região de Izidora, em Belo Horizonte –, em uma área que foi objeto de um projeto de operação urbana para levar a cabo um “gigantesco empreendimento imobiliário popular”, Granja Werneck, por meio do Programa ‘Minha Casa Minha Vida’. Esse processo, analisado por Franzoni *et al.*, foi con-

siderado não apenas como prática espoliativa de classe, mas como forma co-constitutiva às opressões de gênero e raça (2018, p. 325), que incidiram diretamente nas formas de vida da população afetada.

O mesmo território foi objeto de investigação de Silva (2018) e Cruz e Silva (2019), que lançaram olhares específicos sobre as mulheres negras que vivem nessas ocupações a partir do cruzamento de suas narrativas orais, da memória coletiva, dos resultados de outras pesquisas e dos dados oficiais. Trazendo para o urbano, a noção de desposseção aparece nas remoções de ocupações precárias e dos projetos de “reabilitação urbana”, que removem quem vive em e utiliza alguns territórios (ROLNIK, 2015).

Em direção parecida, Thiago Hoshino narra o processo de desposseção na remoção do terreiro de candomblé Abassá de Xangô e Caboclo Sultão, na Operação Urbana Águas Espriadas em São Paulo, como não sendo apenas a remoção da propriedade – uma vez que a ideia de propriedade nesses processos é aquela que é “performada” ao ser cercada, reiterando regimes de subjetividade como espaço do capital. No entanto, neste caso, é o Orixá que é “dono” de um terreiro. Assim, não há como se dar uma desposseção que não seja apenas física e objetiva deste espaço, e a própria noção de propriedade parece limitada. Hoshino apresentou o caso no “Seminário Propriedade como estrutura da urbanização periférica no séc. XXI” realizado na FAU-USP em 07 de agosto de 2019, gravado em vídeo. Disponível em <<https://www.facebook.com/guilherme.petrella/videos/2739800286038686/>>. Acesso em 04 jun. 2020.

Muitas destas autoras estão olhando para processos de usurpação de terras indígenas, de população ribeirinha e de outros povos afetados por empresas transnacionais, geralmente em territórios rurais ou comunais. Elas inserem uma alcunha na literatura sobre desposseção que, ao não qualificar quem é despossuído, deixou de fora as formas de exploração coloniais e patriarcais, invisibilizadas pelas categorias “capitalista” ou “neoliberal”, quando não combinadas à outras estruturas de opressão.

Violências cotidianas, simultâneas e inter-relacionadas

“Se tem uma remoção, é sempre pior pras mulheres. Os homens resolvem a vida, colocam as coisas na mala, acham qualquer canto. A gente não, né? Tem a gente e as crianças. Não tem como ficar pulando de galho em galho” (Fala de participante em oficina realizada na ocupação Hele-nira Preta, em 15 de fev. 2020).



Figura 2
Reintegração da Colina dos
Pinheiros, Zona Norte de
São Paulo em 15 de novembro
de 2018.

LabCidade, 2019.

O corpo da mulher sempre foi condição para a reprodução da vida, possibilitando a formação da classe trabalhadora urbana (Federici, 2017[2004]). Sem o trabalho feminino de conservação e reprodução da vida – na citação anterior, expressa pela responsabilidade do cuidar das crianças na frase “tem a gente e as crianças” – não existe o trabalho produtivo. É possível, portanto, afirmar que há uma dimensão estrutural da despossessão no corpo feminino, uma vez que esse corpo é o centro reprodutivo da classe trabalhadora. A remoção também é a destruição do espaço de reprodução produzido pelas mulheres por meio de redes que lhes dão poder político. Portanto sua destruição também é política.

No entanto, há subjetividades nos processos de remoção que merecem ser iluminadas e que se relacionam com a dimensão estrutural. Algumas autoras, com diferentes olhares, consideram o processo de remoção como mais um processo violento, dentro das diversas violências vividas a partir de diferentes formas de opressão. Galiza *et al.*, ao fazerem uma recuperação histórica das remoções motivadas por grandes eventos e obras na cidade do Rio de Janeiro, defendem que a “cultura de remoções” é complementada por uma “cultura de sofrimento”, podendo resultar no rompimento de redes sociais, o que associam “à desestabilização emocional e à insegurança do futuro dos grupos mais vulneráveis” (2014, p. 4).

Para tratar do contexto urbano e da vida sob constante ameaça de remoção habitacional que algumas comunidades vivem – situação identificada por alguns autores como de “transitoriedade permanente” (ROLNIK, 2015; SANTOS, 2019) –, Pain (2019) reflete que essa violência é construída cotidiana e gradualmente, às vezes de maneira imperceptível em seu processo, mas que deixa marcas profundas nos sujeitos que são seu alvo. A autora traz a ideia de “violência lenta”¹⁵, que se aproxima da ideia da violência simbólica de Bourdieu (2000), que é aquela não deixa marcas físicas e que é, para suas vítimas, até mesmo invisível, mas que é exercida através de caminhos simbólicos da comunicação e do conhecimento ou, “mais exatamente, do desconhecimento, do reconhecimento ou, em último caso, do sentimento” (BOURDIEU, 2000 *apud* VILLAGRÁN, 2012).

Os tratores da firma construtora estavam cavando, arando a ponta norte da favela. Ali, a poeira se tornava maior e as angústias também. Algumas famílias já estavam com ordem de saída e isto precipitava a dor de todos nós. Cada família que saía, era uma confirmação de que chegaria a nossa vez. Ofereciam duas opções ao morador: um pouco de material, tábuas e alguns tijolos para que ele construísse outro barracão num lugar qualquer, ou uma indenização simbólica, um pouco de dinheiro. A última opção era pior. Quem optasse pelo dinheiro recebia uma quantia tão irrisória, que acabava sendo gasta ali mesmo. Depois vinha o pior, decorrido o prazo de permanência, nem o dinheiro, nem as tábuas, nem os tijolos, só o nada. (EVARISTO, 2017, p. 71)

Processos de remoção não se encerram na perda da moradia, tampouco são casos episódicos, acontecimentos de um único dia. Ao contrário, trata-se de processos violentos, demorados, que envolvem mudanças de vida nos mais amplos espectros – trabalho, educação, família, redes afetivas e de suporte que são desfeitas, ou seja, toda estrutura de reprodução da vida precisa ser reorganizada diante da remoção. Pesquisando em um contexto significativamente distinto, desde cidades médias do chamado Norte Global, Glick-Schiller e Çaglar (2018) mobilizam o par conceitual *displacements* e *emplacements* para lançar luz aos variados processos de desposseção relacionados não apenas à destruição da moradia, mas à precarização do trabalho, ao desmonte da seguridade social e ao aumento do endividamento, que recaem sobre parte da população e que produzem, ao mesmo tempo, outros processos por meio dos quais as pessoas deslocadas reconstroem suas relações e redes, inclusive, ou sobretudo, reposicionando-

15 Tradução das autoras para o termo *slow violence*, adotado por Pain (2019), mas cuja origem está em Nixon (2011 *apud* PAIN 2019): “uma violência que acontece gradualmente e fora da vista, é uma violência de destruição atrasada que é dispersada através do tempo e do espaço, uma violência de exaustão, que é tipicamente não vista como violência” (p. 387, tradução nossa).

-se no território. Ou seja, tal como formulado pelas autoras, trata-se de processos inter-relacionados de reestruturação do espaço e das relações sociais que, ao se desenvolver, estão produzindo cidade – e contribuindo com a acumulação de capital, ao mesmo tempo em que são vítimas dele. Resta a questão: que cidade é essa, produzida por meio de processos continuados e variados de despossessão?

O ciclo ocupação-remoção-ocupação, que caracteriza o estado de transitoriedade permanente pode se repetir inúmeras vezes, como é o caso de Luiza¹⁶. A entrevista com Luiza foi realizada nas proximidades de um CTA (Centro Temporário de Acolhimento), equipamento da Prefeitura de São Paulo, gerido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social cujo público-alvo são famílias em situação de vulnerabilidade social. Luiza chegou ao CTA, onde vive há dois anos com seus quatro filhos e três cachorros, depois de ter passado por sete acampamentos ou ocupações desde 2007, quando viveu sua primeira reintegração de posse. Desde 2018, quando deixou o acampamento que se formou no Largo do Paissandu, no centro de São Paulo, após o desabamento da Ocupação Wilton Paes, está de forma temporária-mas-permanente ocupando um quarto no CTA, que tem um regime disciplinar um tanto rígido: não é permitido levar comida para dentro do equipamento (todas as refeições são disponibilizadas), nem receber visitas. Em relação ao espaço físico da vaga que ocupa, queixa-se de que “não pode mexer em nada, nem pregar um prego”. Ainda, as crianças não podem ficar sozinhas ou com outras pessoas que vivem no Centro, fazendo com que o tempo que Luiza tem disponível para trabalhar seja o período em que as crianças estão na escola ou no equipamento próximo, que oferece atividades no contraturno escolar.

Como o CTA é um centro para permanência temporária, caso Luiza e seus filhos tenham que deixar a vaga, voltarão para a ocupação onde já viveram. Além disso, o estigma que acompanha a família por onde vivem, atualmente acompanha as crianças na forma de *bullying* na escola – são chamadas de “crianças de abrigo” – e a chefe da família tampouco consegue abrir uma conta no banco ou arranjar um emprego, o que atribui ao fato de fornecer o endereço do CTA. São nítidas as múltiplas camadas de violência que tal processo de transitoriedade permanente imprime na vida desta família, uma história que se repete com um sem-número de outras pessoas.

16 Nome fictício. Entrevista da pesquisa do LabCidade (2019).

Maria-Velha e Mãe Joana demonstravam uma confiança que não tinham naquele momento. Era preciso não amargurar os filhos. Elas sabiam, porém, que as dificuldades seriam redobradas. Como viriam trazer e buscar as roupas? Como manteriam a freguesia? Mudar a forma de trabalho? Voltar a trabalhar nas casas de famílias? Quem cuidaria de Tio Totó e das crianças? Havia o medo, o desconhecido, os bichos. Havia o enorme desamparo. (EVARISTO, 2017, p.174)

O interesse de Pain (2019) na dimensão traumática das remoções e em seu aspecto espacial e coletivo, em detrimento dos efeitos sobre corpos e mentes individuais, expande os efeitos da violência que é repetida ao longo de um recorte temporal extenso, bem como a escala e profundidade desse trauma, politizando-o. Além disso, no caso de remoções e outros eventos, como megaobras de infraestrutura com grandes impactos ambientais, o autor é o próprio Estado e, por isso, pode utilizar técnicas de violência psicológica e gozar de impunidade (NIXON, 2011 *apud* PAIN, 2019), deixando claras quais são as relações de poder estabelecidas.

Os caminhões chegavam de manhã e até tarde da noite levavam as famílias. Todos já estavam mesmo querendo partir. A vida tinha se tornado insuportável. Áreas da favela estavam desertas. Ir de um local a outro havia se tornado um perigo. As pessoas estavam temerosas de si e dos outros. Até o amigo podia ser um inimigo em potencial. Havia o perigo real e o perigo imaginário. As mulheres e as crianças, para buscarem água à noite, só andavam em grupo, e este afazer tomava até altas horas da madrugada. O medo do invisível se apoderou de nós. Não tínhamos certeza de mais nada. (...) Era um medo que talvez viesse de situações mais concretas, como a mudança de um local que de certa forma amávamos e críamos como nosso. Medo por começar outra nova-mesma vida. Medo de que o amanhã fosse pior, muito pior do que hoje. Medo, consciência da nossa fraqueza, de nosso desamparo, de nossa desvalia. (EVARISTO, 2017, p. 166)

Um olhar feminista sobre esses fenômenos leva ao que Verónica Gago (2020) sugere: para compreender as violências que as mulheres sofrem, é preciso fazer uma cartografia das violências, que consiga dar conta de suas variadas formas. Segundo a autora, é possível fazer uma leitura da violência no neoliberalismo de várias formas, entre elas, através da observação do “modo que a exploração se enraíza na produção de subjetividades compelidas à precariedade ao mesmo tempo que lutam para prosperar em condições estruturais de despojo” (idem, pp. 82-83).

Para tanto, a autora faz referência a quatro situações de violência: (i) “a violência que implode os lares como efeito da crise da figura do homem provedor”, do desemprego, da ausência de salário como estruturador da relação de expropriação da condição da mulher no espaço doméstico latino-americano; (ii) “a organização de novas violências como princípio de autoridade nos bairros populares a partir da proliferação de economias ilegais que repõem, com outras lógicas, formas de provisão de recursos”; (iii) a espoliação de terras, já comentada anteriormente, que despoja as mulheres de autonomia material e que faz os homens transferirem a dependência da terra para o corpo feminino (FEDERICI, 2017 [2004]); e (iv) “a articulação de formas de exploração e extração de valor que têm na financeirização da vida social – e em particular, através do dispositivo da dívida – seu código comum” (GAGO, 2020, p. 83), também já comentada anteriormente.

A Casa de Referência da Mulher Helenira Preta é uma ocupação em Mauá, região do ABC Paulista, que recebe mulheres vítimas de violência, realiza atendimento jurídico e psicológico e promove atividades de formação e cultura. Sem qualquer apoio da prefeitura ou do governo do estado, tem atuado na região, desde 2018, como a principal política pública para mulheres da cidade, através da rede de apoio organizada pelo movimento responsável pela ocupação¹⁷. A rede é composta principalmente pelas mulheres pobres da região que, na medida em que recebiam atendimento, também participavam das atividades de formação política e, hoje, não somente são participantes, mas também responsáveis pelo desenvolvimento das atividades e dos atendimentos.

Em fevereiro de 2020, o Observatório de Remoções, juntamente com as coordenadoras da Casa, organizou um mapeamento colaborativo das remoções e das ameaças de remoção, aliado a um debate sob o título “Mapeamento das ameaças e das remoções e o impacto na vida das mulheres”. Além das novas denúncias de ocorrências, a atividade resultou no registro das percepções das mulheres moradoras de Mauá em relação às injustiças territoriais, bem como serviu de ferramenta para a elaboração da Rede Contra Remoções da Helenira Preta, que está em atividade recebendo denúncias e atualizações sobre a situação das mulheres.

A percepção das mulheres sobre seu próprio território contribuiu com a construção de definições de palavras como “risco” e “ameaça”. Era possível notar, por exemplo, que à palavra “risco”, para além

¹⁷ Movimento de Mulheres Olga Benário.

do risco geológico, também aparecia como risco de sofrer violência, de não ter vagas em creche, de estar sem amparo social e de desemprego.

É um risco sair todo dia pra trabalhar e não saber se vai voltar. Não saber se nossas filhas vão voltar. Os serviços são longe, muitos fora de Mauá. (Fala de participante em oficina realizada na ocupação Helenira Preta, em 15 fev. 2020)

Já a palavra “ameaça” recebia uma carga mais grave. Usada em momentos como terror policial, medo muito intenso, casos de violência sexual, risco à vida. As situações de risco são administráveis. Apesar dos riscos de sair de casa, é possível sair de casa. O risco torna a vida digna mais difícil de ser atingida, contudo, não retira totalmente a capacidade de escolha das mulheres. É possível, como foi citado na oficina, pegar caminhos mais seguros, ao sair de casa, para diminuir o risco. O contrário acontece em situações de ameaça. Uma mulher que se sente ameaçada, não tem condições de sozinha diminuir a ameaça.

Dá medo de morar em moradia precária. Incêndio, inundação, enchente, ficar sem água. É medo o tempo todo. Muitas mulheres ainda sofrem violência e têm medo também de denunciar. Além do medo das ameaças do marido. (Fala de participante em oficina realizada na ocupação Helenira Preta, em 15 fev. 2020).

As ameaças de remoção causam medo, pois a perda da casa leva à perda de outros elementos. O mais citado deles foi a creche. Em alguns casos, a distância entre a nova moradia e a creche na qual os filhos estão matriculados é tal que é impossível levá-los.

A falta de creche é a principal barreira para se ter uma vida digna em Mauá. A falta de creche, empregos, casa e água é muito pior para as mulheres. Como é que você cuida? Como você limpa? Como você pode organizar as coisas? Boa parte da cidade é assim” (Fala de participante em oficina realizada na ocupação Helenira Preta, em 15 fev. 2020).

A fala da participante da oficina na Ocupação Helenira Preta traz muitas dimensões de violência. Ela está expressa no medo – causado pela ameaça de remoção, mas também pelas condições de vida na moradia precária que dão medo o tempo todo, além do risco ao qual a moradora e sua família estão submetidos no caso de um evento imprevisível –, mas é plenamente possível que esses eventos que causam ansiedade aconteçam efetivamente. Em cima disso, soma-se a ameaça constante da violência de gênero, perpetrada pelo companheiro, em

igual ou pior situação de precariedade laboral, também alvo de violência estatal por seu endereço, gênero ou raça. Ou os três ao mesmo tempo. No Brasil, a esmagadora maioria dos abusos policiais tem alvo conhecido: o viés racial adotado pela própria polícia através do conceito de “fundada suspeita” resulta tanto em uma abordagem maior de homens lidos como negros pelos agentes de segurança pública, quanto em uma maior letalidade policial. Gomes *et al.* (2017) aponta que, para cada 1,4 negros assassinados pela polícia em 100 mil homens negros, foram assassinados 0,5 branco em 100 mil homens brancos.

Os papéis de gênero, da mulher no espaço reprodutivo, bem como do homem no espaço público, articulam violências de gênero cotidianas, o que foi percebido no campo da Zona Norte. Para além do corpo biológico, entender as amarras e armadilhas da manutenção desses papéis é essencial para entender a forma como as remoções são vividas e enfrentadas pelas mulheres, em um processo que acaba por reforçá-los. Nesse sentido, é relevante recuperar aqui o relato de Heleno. Em abril de 2019, Heleno¹⁸ vivia em um cômodo emprestado na ocupação Jardim Milão¹⁹, uma ocupação na região do Tremembé, Zona Norte de São Paulo, onde exercia a atividade de auxiliar de pedreiro. Sentado na mesa do bar, durante seu horário de almoço, ele nos relatou sua trajetória de vida.

O homem chegou a São Paulo em 1977 e, ainda que sua vida seja cheia de vulnerabilidades típicas dos trabalhadores pobres, como desemprego e falta de assistência de saúde, o que parece ter motivado seus deslocamentos foi sempre a necessidade de romper laços com a família ao fim de um relacionamento amoroso e a busca por estabelecer outro, com uma nova mulher, deixando para trás os filhos.

É psicológico. Essa última minha ex-mulher aí... Eu trabalhava a semana toda. Trabalhava a noite. Chegava em casa, não podia sair pra tomar uma cervejinha? Jogar um bilharzinho? E a mulher ‘po po po’ no meu ouvido. Eu perguntei para ela você quer ir embora? Pega todas as minhas coisas aí e só deixa minha cama aí pra eu dormir e minhas roupas. Leva os moleque. (LabCidade, 2019).

No trecho acima, ele conta como foi sua saída do bairro da Armênia, na região central da cidade, por volta de 2005. Durante a entrevista, não fica claro se a mulher realmente deixou a casa naquele momento, mas ele afirma que logo depois deixou a região central e foi morar em Cotia, cidade da região metropolitana de São Paulo, porque

18 Nome fictício. Entrevista de pesquisa do LabCidade (2019).

19 Nome fictício.

“conheceu uma maluca aí e ela era de lá”. O relacionamento não durou e ele voltou para São Paulo. Ele se gabava de *ainda* se lembrar do nome dos filhos da companheira de Cotia, à época, crianças, e a idade dos filhos biológicos.

Em seu relato, fica evidente a naturalização do papel das mulheres no cuidado e educação dos filhos, condição que, em muitos casos, parece determinar decisões tomadas por elas com relação às decisões sobre o morar. Os cuidados com os filhos aparecem frequentemente como justificava para a resistência aos processos remoção (a permanência da criança na escola ou na creche, a proximidade ou acesso facilitado do marido ao trabalho, a segurança) e também como motivação para viver em áreas ocupadas, ainda que elas sejam precárias.

Nesses casos, entre os argumentos mais comuns, está o medo de submeter as crianças ao desabrigo e à vida na rua, bem como a impossibilidade de alugar imóveis quando se tem filhos pequenos, mesmo possuindo renda suficiente. Pelas ruas dos bairros populares, é comum que a oferta de locação seja condicionada a casais sem filhos. As razões para isso, uma ilegalidade, são incertas também para quem vive essa barreira diariamente.

Na Torrinha, outra ocupação localizada no distrito de Tremembé, e removida em dezembro de 2019, Yolanda²⁰, de 28 anos, conta que bateu de porta em porta tentando alugar um imóvel antes da concretização da remoção, que viria oito meses depois. Mas não conseguiu. A razão não era unicamente econômica, apesar do peso que os R\$ 800 fariam no orçamento: o principal empecilho para a concretização do negócio era o veto dos proprietários a animais e a crianças. “Acho que eles têm medo da criança destruir a casa”, ela avalia.

Diante da história de Yolanda, quais também não terão sido as dificuldades enfrentadas pela companheira de Heleno, obrigada a se responsabilizar pelas crianças enquanto ele transitava de precariedade em precariedade?

Gusmão²¹, de 50 anos, faz alguma ideia. A entrevista com ele também foi realizada na ocupação Torrinha. Sua companheira morreu ao parir o quarto filho do casal. Sozinho com quatro crianças, ele enfrentou diversos despejos e impedimentos de alugar um imóvel. Relata que, nos últimos 17 anos, viveu em aproximadamente 20 casas. Ainda que tivesse renda, obtida com o trabalho de pedreiro, as expulsões causavam prejuízos: a perda do investimento na mudança, na melho-

20 Nome fictício. Entrevista de pesquisa do LabCidade (2019).

21 Nome fictício. Entrevista de pesquisa do LabCidade (2019).

ria da casa, nos dias perdidos de serviço. Quando o entrevistamos, em abril de 2019, ele estava à beira de um colapso, por novamente estar ameaçado de remoção. Encontramo-nos com ele no portão de sua casa, enquanto esbravejava diante de um dilema: construir ou não construir uma fossa séptica? O investimento valeria a pena ou ele seria novamente desperdiçado? Para onde ele iria com os filhos? O mais velho, de 20 anos, segundo seu relato, teria se envolvido com atividades ilegais. Representava um constrangimento e uma grande preocupação para toda a família. Durante a conversa, no limiar do surto, Gusmão ressaltou várias vezes que tinha assumido a situação, que “se fosse outro”, poderia ter fugido à responsabilidade.

Essa responsabilidade pelo sustento e pela manutenção da família emerge, assim, como um exemplo dos papéis de gênero que aprisionam e condicionam, de maneiras diferenciadas, a vida de homens e mulheres, impactando igualmente na relação travada com e no território. Contudo, ao trazermos o relato de um homem que se viu colocado nesse papel de responsável pela família, queremos desbiologizar o debate de gênero, para, então, olhá-lo a partir das construções sociais que conformam o ser mulher e ser homem em nossa sociedade e todas as implicações advindas daí. Quer dizer, quando Gusmão se vê obrigado a assumir esse papel, sua trajetória se aproxima à de tantas outras mulheres mães-solo, afinal, ainda são elas as principais responsáveis por suas famílias. Na RMSP, 18% das casas são chefiadas por mulheres sozinhas e com filhos ou netos, contra apenas 3% do mesmo modelo familiar chefiado por homens (Seade, 2020).

A potência transformadora de um cotidiano de resistências

É possível dizer dos estudos feministas que vários deles se esforçam por fazer emergir, reconhecer e estimular os processos de mobilização social que têm as mulheres no centro, tomando o cotidiano de resistência como o cerne da transformação, como uma potência transformadora em um contexto de profundas contradições e conflitos. Como já observado pela literatura, disputas que envolvem a moradia, ou outras dimensões da reprodução da vida, são comumente prota-

gonizadas por mulheres, que assumem a linha de frente nos casos de resistência ou em manifestações por demandas coletivas (MONTEIRO *et al.*, 2017; SANTORO, 2007; BLAY, 1994).

Foi assim na remoção que pôs fim a três ocupações no Jardim Flor de Maio, Zona Norte de São Paulo. Em julho de 2018, uma ação de reintegração de posse deixou cerca de 400 famílias sem casa, em uma ação que durou dois dias, atravessados por disputas, tensões e ações violentas²². Em vários momentos de embate, seja com os oficiais de justiça ou com os policiais militares, eram as mulheres que assumiam a linha de frente. Vilma e Sônia²³ faziam parte desse grupo. Mesmo diante da perda da moradia e da necessidade de buscar outra alternativa, elas permaneceram os dois dias acompanhando todo o processo, e interferindo nele, às vezes indo para o confronto direto nas discussões e negociações sobre os termos da remoção, outras, usando formas de boicote, como quando colocaram montes de madeira podre e entulhos para que fossem carregados como mudança de morador. Uma ação simples, mas que expressava a revolta das duas mulheres, que, em nenhum momento, deixaram de dar suporte às demais famílias que estavam sendo removidas.

Sua ação, no entanto, foi respondida de forma violenta. Em vários momentos, as duas mulheres, ambas de pele preta, ouviram injúrias raciais violentas, vindas de policiais e funcionários da empresa responsável pelos caminhões de mudança. Em determinada altura, um dos motoristas vinha em direção a elas de forma tão agressiva que foi rapidamente afastado pelos policiais. Sônia disse que, naquele dia, iria “deixar o evangelho de lado” e dar uma “coça” no homem que a insultava. Ao fim daqueles dois dias, foram as redes mantidas pelas duas mulheres que lhes garantiram uma alternativa, mesmo que provisória: Sônia foi para a casa de parentes, enquanto suas coisas ficaram guardadas na garagem do pastor de sua igreja. Vilma, por sua vez, compôs o grupo que organizou outra ocupação, próxima dali, dando sequência à disputa pela terra, que tem caracterizado essa porção da cidade²⁴.

De maneira semelhante, também no contexto das remoções justificadas pelos megaeventos esportivos no Rio de Janeiro²⁵, diversos trabalhos apontaram o protagonismo feminino na resistência às remoções (NASCIUTTI, 2016; SOBRINHO, 2017). Monteiro *et al.* (2017) investigaram os sentidos e impactos na vida de mulheres sob ameaça da remoção e diante das dinâmicas violentas da destruição causada na

22 Um relato mais detalhado sobre a ação que resultou na remoção das três ocupações foi publicado em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/flor-de-maio-reintegracao-de-posse-na-zona-norte-deixa-250-familias-sem-casa/>>. Acesso em 3 jun. 2020.

23 Nomes fictícios. Entrevista da pesquisa LabCidade (2019).

24 Ver artigo “Conflito, produção e gestão dos territórios populares: repertórios do extremo norte de São Paulo” nesta publicação.

25 Outros tantos foram os trabalhos que se debruçaram sobre os impactos dos megaeventos esportivos no Rio de Janeiro. Um deles foi o Projeto Prata Preta, fruto de pesquisas e ações em defesa do direito à moradia no contexto da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. Com mapeamento inédito dos cortiços na zona portuária do Rio de Janeiro, deu visibilidade à situação social dos moradores de cortiços da área central do Rio – identificou 54 unidades, habitadas por cerca de 1.120 pessoas (LACERDA *et al.*, 2017). Lançou luz, assim, sobre uma realidade até então invisibilizada, de uma população majoritariamente masculina, nordestina, com significativa presença de imigrantes, muitos em situação de irregularidade no país, transitando entre os circuitos do trabalho informal na região (ibidem). Ao dar visibilidade aos diferentes grupos que moram na região e suas diferentes formas de vida, expôs as consequências não previstas, ou desconsideradas, da profunda reestruturação urbana em curso na região com o aclamado e controverso Porto Maravilha.



Figura 3
Moradora da Vila Autódromo enfrenta policial durante episódio de remoção. “Vila Autódromo: Medalha de ouro em resistência”, disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=-oiX5eM1kk8>>, acesso 04 jun. 2020.

Vila Autódromo, uma comunidade de origem de pescadores, localizada na Zona Oeste carioca, quase inteiramente removida em decorrência das intervenções para instalação do Parque Olímpico²⁶.

Segundo as autoras, as mulheres têm razões a mais para liderar a resistência, uma vez que a perda da casa significaria, também, a destruição dos arranjos que viabilizam, entre outras coisas, fontes de renda e a partilha do cuidado de crianças, idosos e doentes, quase sempre considerados responsabilidades exclusiva de mulheres. Em oficina realizada pelas autoras, Sandra Maria, moradora da Vila Autódromo, afirmou:

A relação dentro da necessidade, é muito o que define a questão da favela porque as soluções que surgem dentro da favela, da comunidade elas são muito geradas pela necessidade, é o problema gerando solução né? E na vida da mulher que vive em comunidade acontece isso também, é muito diferente, por exemplo, de uma madame que tem dinheiro né? Ela não tem esse vínculo social porque ela tem dinheiro, então ela paga uma babá, ela paga uma faxineira. O vínculo dela é com o capital. Mas a mulher de comunidade não, ela tem um vínculo com a coletividade, porque ela tem um vínculo com aquelas pessoas, sem aquelas pessoas, como que eu vou fazer agora? Sozinha no mundo? O maior problema da remoção pra mim é a solidão (...). (Monteiro et al, 2017, p. 15)

O momento da remoção é um evento disruptivo, quando há a materialização da violência na derrubada das casas, nos escombros que ficam pelo caminho, nas mudanças que passam apressadas junto com as pessoas em busca de outra moradia. Mas a violência também

26 Para mais informações sobre a resistência da Vila Autódromo contra a remoção, ver, por exemplo: <<https://www.youtube.com/watch?v=s4P8dQITSBA&t=35s>>. Acesso em 30 abr. 2020.

se expressa na quebra das estratégias de reprodução da vida, que precisam ser rearranjadas frente à nova situação que se configura após a remoção – e essa reorganização das estratégias só é possível graças às redes nas quais as pessoas removidas estão inseridas.

Se tomarmos os termos de Butler (2018), podemos entender essas redes e as alianças que as sustentam a partir de sua compreensão da precariedade. Para a autora, a precariedade seria o resultado da distribuição desigual da condição precária – essa sim compartilhada por todos os seres humanos – ou seja, como fruto de uma situação induzida de variados processos de desposseção, envolvendo a deterioração das redes de apoio social e econômico, que recaem sobre determinados grupos e populações.

No entanto, segundo a autora, a precariedade aparece também como um lugar de aliança entre os que compartilham essa situação, reunindo pessoas que, de outro modo, não teriam muito em comum. Assim, Butler nos incita a pensar as redes de relações materiais e imateriais que condicionam a vida humana e não humana e aporta essa ideia à discussão no campo dos estudos urbanos, uma vez que as malhas e redes urbanas passam a ser vistas como parte imbricada da vida, lado a lado com as redes sociais e de solidariedade.

Por sua vez, Gago dá título ao seu livro de *Potência feminista* (2020), colocando o desejo como força que impulsiona o que é percebido coletivamente. Propõe a greve como lente e catalisador para ler o processo político e subjetivo que é movido por esse desejo, como expressão multitudinária. Ela retoma Rosa Luxemburgo, que dizia que “cada greve possui seu próprio pensamento político”, colocando, assim, como tarefa histórica de todas nós refletir sobre as greves que protagonizamos.

Uma leitura destas ideias para pensar os processos de remoção traz a imagem da resistência a essa ação como uma “greve”, onde se quer tornar visíveis as precariedades urbanas e da vida, às quais as famílias estão submetidas. Para Gago, a greve também permite um deslocamento com relação à posição de vítimas e de excluídas, e a sua prática – organização e realização – é a redefinição de uma poderosa forma de luta. E pergunta:

Quais léxicos políticos nutrem essas dinâmicas de resistência à dominação e exploração contemporâneas capazes de ir além dos formatos e mediações patriarcais existentes? A greve como processo ondulante, de longo fôlego, desenha *um mapa de conflitos que diluem a rígida fronteira entre*

vida e trabalho, corpo e território, lei e violência. A greve, desse modo, mais do que uma data, se torna uma ferramenta prática de investigação política e um processo capaz de construir transversalidade entre corpos, conflitos e territórios radicalmente diferentes (GAGO, 2020, p. 15, grifo nosso)

Em vários trechos do livro, a autora retoma o tema da assembleia para descrever que o processo de organização da greve feminista, por meio de assembleias preparatórias, levou à compreensão do que é o trabalho invisível e de como ele pode ser visibilizado na greve, mesmo por parte das mulheres que queriam parar, e não podiam.

Butler (2018) também usa o termo “assembleia”, entre outros, para dar caráter corpóreo aos questionamentos que tratam das dimensões da política. Esse caráter corpóreo funcionaria, segundo a autora, de dois modos fundamentais: de um lado, pelo fato de se estar presente, reunido, em assembleias, greves, vigílias e ocupações de espaços públicos, literalmente dando corpo a elas; de outro lado, quando esses corpos são o objeto mesmo de manifestações da condição precária e da distribuição desigual da precariedade, como tema central. Para ela, existe um corpo que, com outros, em aliança, dá visibilidade às diversas “precariedades” a que estão submetidos.

(...) *esses corpos, que exigem emprego, moradia, assistência médica e comida, bem como um sentido de futuro que não seja o futuro das dívidas impagáveis; é esse corpo, ou esses corpos, ou corpos como esse corpo e esses corpos que vivem a condição de um meio de subsistência ameaçado, infraestrutura arruinada, condição precária acelerada.* (ibidem, p. 16, grifo nosso)

Na sua concepção, a “precariedade” é a rubrica que une as mulheres, os *queers*, as pessoas transgênero, os pobres, aqueles com habilidades diferenciadas, os apátridas, mas também as minorias raciais e religiosas: é uma condição social e econômica, mas não uma identidade, que, na verdade, atravessa essas categorias e produz alianças potenciais entre aqueles que não reconhecem que pertencem uns aos outros (ibidem).

Para Butler, esses corpos juntos reivindicam “direitos quando não se tem nenhum”, ou seja, reivindicam o próprio poder que é negado a fim de expor e lutar contra essa negação, “é questão de agir e, na ação, reivindicar o poder de que se necessita”. É assim que a autora entende a performatividade, também como uma maneira de agir “a partir da precariedade e contra ela” (ibidem, p. 65).

Várias destas autoras parecem reconhecer que os processos de desposseção, inclusive os processos de remoção, também são potentes processos de transformação – em toda sua contraditoriedade e conflitualidade –, inscritos na reconstrução de relações e redes protagonizada pelos indivíduos despossuídos, inclusive, ou sobretudo, por meio de seu reposicionamento no território, envolvendo processos de reestruturação do espaço e das relações sociais (ÇAGLAR e GLICK-SCHELLER, 2018).

Ao olharmos para São Paulo, a ideia de que as mulheres estavam no centro das reivindicações sobre a estruturação e a qualificação dos territórios populares foi observada há várias décadas por diversos autores e autoras. O que o olhar das autoras acima citadas traz de novo é a compreensão de que os processos de reestruturação do território não consistem apenas em melhorias objetivas dos espaços de vida, mas fazem parte de lutas subjetivas e transformadoras, que combinam a compreensão das diversas formas de precariedade e de opressão num plano de violências econômicas, institucionais, laborais, coloniais etc., efeito da exploração capitalista-patriarcal-colonial.

Tanto a literatura urbana sobre a formação da periferia metropolitana em São Paulo, quanto as imersões de pesquisas no campo mostraram a potência destas lutas, corporificadas pelas mulheres, mostrando permanências de processos no tempo. O Clube de Mães da Zona Sul, fundado em 1972, por exemplo, reunia mulheres donas de casas para a realização de cursos de crochê, mas logo passou a ser o lócus de uma organização social protagonizada por mulheres pobres que refletia sobre a cidade, sobre as formas de morar e sobre as injustiças sociais a que os moradores das periferias estavam submetidos. Essas reuniões ocorriam em pátios de igrejas católicas e foram embriões e células essenciais para a difusão de diversos outros movimentos, entre eles, o Movimento Contra o Aumento do Custo de Vida e em prol de creches e escolas. Mas também foi fundamental para o desenvolvimento do novo sindicalismo, que se fortaleceria ao longo daquela década, marcada pela ditadura civil-militar em sua fase mais violenta, como aponta o depoimento a seguir colhido por Azevedo e Barletta:

Uma coisa que nunca me esqueço do Custo de Vida, que, para mim, foi um dos movimentos mais importantes, porque até os homens tiveram coragem de fazer greve. Quando a mulherada saiu à rua, que eles estavam muito parados, né?! E depois que a mulherada saiu à rua, criou pei-

to, coragem e saiu à rua, foi que aconteceram as primeiras greves, né?! Em plena ditadura. Acho que foi um momento, um espaço muito interessante (depoimento em Azevedo e Barletta, 2011, p. 140).

A literatura aponta que, desde os anos 1970 – mas talvez tenha começado muito antes –, as mulheres protagonizaram reivindicações que colocaram na agenda política daquele momento e para sempre equipamentos públicos fundamentais para a garantia da moradia adequada, como as creches, saúde pública, coleta de lixo, instalação de rede de esgoto e linhas de ônibus (GOHN, 1982; SADER, 1988). Também serão delas os corpos que compõem a base do movimento de moradia (BLAY, 1994).

Na atualidade, ainda que alguns desses serviços sejam escassos ou de qualidade insuficiente, a presença deles no entorno dos bairros e ocupações são fatores que qualificam o território e aparecem como motivadores da permanência de famílias.

Por exemplo, na favela do Violão, no distrito da Vila Medeiros, na Zona Norte de São Paulo, essa relação aparece frequentemente nas conversas com moradores. A favela existe há mais de 40 anos e está localizada ao lado do Terminal de Cargas Fernão Dias, o maior do Brasil, e nas adjacências do Parque Edu Chaves, um bairro planejado e loteado nos anos 1950, mas ainda hoje não conta com serviço de asfalto.

Ao longo de sua existência, a favela super adensada e com moradias de alvenaria, foi ameaçada por diversos projetos públicos e, atualmente, apesar de estar demarcada como Zona Especial de Interesse Social, é alvo da Parceria Público Privada (PPP) Casa da Família, que se apresenta como a principal política pública de moradia proposta pela Prefeitura de São Paulo. No entanto, é frequente que quem mora lá afirme que a área é boa para viver. Entre os motivos estão justamente a proximidade com unidades básicas de saúde, creches, a oferta de variadas linhas de ônibus, além da relação cordial com a vizinhança e a topografia plana da região. Ainda que esses serviços públicos não estejam localizados no interior da favela, a proximidade deles aparece como um valorizador daquela localização. Parte da qualidade daquele lugar, portanto, foi construída historicamente a partir da elaboração de mulheres, cujo protagonismo na luta e a agência na construção da cidade é pouco reconhecido (LabCidade, 2019).

Se essas reivindicações foram importantes ao longo das décadas de 1970, ainda hoje as lutas por serviços e equipamentos públi-



cos é pauta fundamental em diversos territórios. Exemplo disso é a atuação do Movimento de Mulheres Olga Benário, responsável não só pela Casa de Referência Helenira Preta, de 2018, mas também por outras duas ocupações semelhantes: a Casa de Referência Tina Martins (2016, em Belo Horizonte) e a Casa de Referência Mulheres Mirabal (2016, em Porto Alegre).

As falas das mulheres participantes da oficina do Observatório de Remoções em Mauá atualizam o papel das lideranças feministas nos movimentos de moradia e na transformação do território, bem como as redes de mulheres que se ajudam:

Tinha que ter mais creche? A gente fez uma creche. Tinha que ter mais acolhimento! A gente fez acolhimento. A gente faz tudo o que a prefeitura deveria fazer e ela não vem nem ligar a água daqui.

Figura 4
Casa de Referência Helenira Preta.
Coordenação da Casa de Referência Helenira Preta, 2018.

A principal política pública que existe para mulheres na cidade não vem do poder público, vem do do poder popular.

A gestão não é comprometida com a população pobre e trabalhadora da cidade. A Helenira permite que a gente faça coisas que a prefeitura não permite. A gente estuda, a gente lê, a gente se forma.

A luta coletiva é o que vai salvar a gente. É a única coisa que pode salvar a gente. Nossas mães, nossas irmãs, nossas amigas. Precisamos de mais Heleniras na cidade, no mundo.

A questão da moradia deveria ser guiada de uma forma responsável. Quem manda em Mauá não se sente responsável pelas mulheres. Os gestores não olham pra juventude, pras mulheres.

A construção da alternativa popular é a saída. Principalmente liderado pelas mulheres. (falas da oficina realizada na ocupação Helenira Preta, em 15 de fev. 2020).

A gente fez uma creche, estuda, lê, se forma e está na luta coletiva, que é o que pode salvar a gente. Como elas mesmas estão dizendo, precisamos de mais Heleniras na cidade, no mundo!

Referências bibliográficas

- AKOTIRENE, C.** *Interseccionalidade*. São Paulo, Pólen Produção Editorial, 2019.
- AIELLO, D.; BATES, L.; GRAZIANI, T.; HERRING, C.; MAHARAWAL, M.; MCELROY, E.; PHAN, P.; PURSER, G.** Eviction Lab Misses the Mark. *Shelterforce: the voice of community development*, Aug. 22, 2018. Disponível em: <<https://shelterforce.org/2018/08/22/eviction-lab-misses-the-mark/>>. Acesso em 29 abr. 2020.
- AZEVEDO, J.; BARLETTA, J.** O CEDEM e os documentos dos clubes de mães da região Sul (SP). *Cadernos Cedem*, Marília, v. 2, n. 2, pp. 133-146, 2011. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/cedem/article/view/1647>>. Acesso em 15 de jun. de 2020.
- BELO, M. L.** *Os turvos rios de Janeiro: remoções e fabulação do desenvolvimentismo*. Memorial de qualificação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2020.
- BLAY, E. A.** Mulheres e movimentos sociais. In: *São Paulo em Perspectiva*, 8(3), 1994, p.45-47.
- BOURDIEU, P.** *La dominación masculina*. Barcelona, Anagrama, 2000.
- BUTLER, J.** *Corpos em aliança e a política das ruas: notas para uma teoria performativa de assembleia*. Rio de Janeiro, Editora José Olympio, 2018.
- CHAKRAVARTTY, P.; SILVA, D. F. da.** Accumulation, dispossession, and debt: The racial logic of global capitalism – an introduction. *American Quarterly*, v. 64, n. 3, pp. 361-385, 2012.
- CARVALHO, G. de A. S.** “Branqueamento” como política brasileira de exclusão social dos negros (século 19 e 20). *Revista da ASBRAP*. n. 21, pp.9- 16, [s.d].

- CRENSHAW, K.** Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics and Violence Against Women of Color. In: FINEMAN, Martha Albertson; MYKITIUK, Rixanne (eds). *The Public Nature of Private Violence*. New York, Routledge, 1994.
- CRENSHAW, K. W.** Demarginalizing the intersection of race and sex; a black feminist critique of discrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1989, pp. 139-167.
- CRUZ, M. de M.; SILVA, N. A. da.** Intersections in Subaltern Urbanism: The narratives of women in urban occupations in Brazil. *Politics and Space*, v.0, n.0, pp. 1-17, 2019.
- DE JESUS, C. M.** *Quarto de despejo: diário de uma favelada*. São Paulo, Ática, 2019 [1992].
- DESMOND, M.; GERSHENSON, C.; KIVIAT, B.** Forced relocation and residential instability among urban renters. *Social Service Review*, v. 89, n. 2, pp. 227-262, 2015.
- DESMOND, M.** *Poor black women are evicted at alarming rates, setting off a chain of hardship. Policy research brief*. Chicago, MacArthur Foundation, 2014. Disponível em <https://www.macfound.org/media/files/HHM_Research_Brief_-_Poor_Black_Women_Are_Evicted_at_Alarming_Rates.pdf>. Acesso 29 abr. 2020.
- EVICION LAB.** Site. Disponível em: <<https://evictionlab.org/methods/>>. Acesso 29 de ab. 2020.
- FANON, F.** *Os Condenados da Terra*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.
- FEDERICI, S.** *O ponto zero da revolução*. São Paulo, Editora Elefante, 2019.
- FIELDS, D.** Finance as a new terrain for progressive urban politics. *Metropolitics*, November. Accessed July, v. 4, p. 2017, 2014.
- FRANZONI, J.; ALVES, N.; FARIA, D.** As bruxas da Izidora: feminismos e acumulação por desposseção. In: ROLNIK, R. et al. (orgs.). *Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo, LabCidade FAUUSP, 2018, pp. 312-345.
- Fundação Estadual de Sistema de Dados (SEADE).** *Mulheres e arranjos familiares na metrópole*. 2020. Disponível em <https://www.seade.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Pesquisa-SEADE_Mulheres-chefes-fam%C3%ADlia_ok-1.pdf>. Acesso em 04 jun. 2020.
- FURIATI, L.; MAYORGA, C.** Sem Lugar: A experiência de remoção de mulheres faveladas. *Revista Polis e Psique*, v. 6, n. 2, pp. 45-69, 2016.
- GAGO, V.** *A potência feminista ou o desejo de transformar tudo*. São Paulo, Elefante, 2020.
- GALIZA, H. R. dos S.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P. da.** Grandes eventos, obras e remoções na cidade do Rio de Janeiro, do século XIX ao XXI. In: *Anais da II Conferência Internacional Megaeventos e a Cidade*, 2014, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://megaeventos.etern.ippur.ufrj.br/pt-br/grandes-eventos-obras-e-remocoes-na-cidade-do-rio-de-janeiro-do-seculo-xix-ao-xxi>>. Acesso 02 jun. 2020.
- GLICK SCHILLER, N.; ÇAĞLAR, A.** Displacement, emplacement and migrant newcomers: Rethinking urban sociabilities within multiscale power. *Identities*, v. 23, n. 1, pp. 17-34, 2016.
- GOHN, M. da G. M.** *Reivindicações populares urbanas: um estudo sobre as associações de moradores em São Paulo*. São Paulo, Editora Autores Associados, 1982.

- GOMES, F. B.; SILVA, J. M.** Necropolíticas espaciais e juventude masculina: a relação entre a violência homicida e a vitimização de jovens negros pobres do sexo masculino. *GEOSP: Espaço E Tempo* (Online), v. 21, n. 3, pp. 703-717, 2017.
- GONZALEZ, L.** Racismo e sexismo na cultura brasileira. In: Revista Ciências Sociais Hoje. ANPOCS. Brasília, 1984.
- HARAWAY, D.** Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. In: HARAWAY, Donna (ed.). *Symians, Cyborgs and Women: the Reinvention of Nature*. New York, Routledge, 1991[1988]. p. 183-202.
- HARKOT, M. K.** *Corpos e fronteiras: a construção de territórios a partir das subjetividades*. São Paulo, FAUUSP, 2019. Projeto de pesquisa apresentado à FAPESP.
- HELENE, D.** Gênero e direito à cidade a partir da luta dos movimentos de moradia. *CADERNOS Metrôpole*, v. 21, n. 46, pp. 951-974, 2019.
- HILL-COLLINS, P.** Se perdeu na tradução? Feminismo negro, interseccionalidade e política emancipatória. *Parágrafo*, vol.5, n.1, jan-jun 2017.
- HOLLANDA, H. B. de.** *Explosão feminista: arte, cultura, política e universidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- LABCIDADE.** *Territórios populares: Reestruturação territorial, desigualdades e resistências nas metrópoles*. São Paulo, FAUUSP, 2019. Documentos da Pesquisa Formas de Morar.
- LACERDA, L.; WERNECK, M.; RIBEIRO, B.** Cortiços de hoje na cidade do amanhã: notas sobre a pesquisa Prata Preta e o levantamento de cortiços na área portuária do Rio de Janeiro. *Revista e-metropolis*, 30, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em <http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/229/original/emetropolis30_especial.pdf?1508981680>. Acesso 30 abr. 2020.
- LINS, R. D.; ROLNIK, R.** (coords.). *Observatório de Remoções 2017-2018. Relatório final do projeto*. São Paulo, LabCidade FAUUSP, LabHab FAUUSP, Labjuta UFABC, Fundação Ford, 2018.
- MACHADO, M. H.; ARIZA, M.** “Histórias de trabalho, poupança e resiliência: escravas, libertas e libertandas na cidade de São Paulo (1870-1888)”. In: BARONI & RIOS (orgs). *Negros nas cidades brasileiras (1890-1950)*. São Paulo: Editora FAPESP, 2019.
- MARINO, A.; ROLNIK, R.** São Paulo. Observatório de Remoções. In: FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. GT CONFLITOS. *Panorama dos Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil*. Disponível em: <<http://www.cdes.org.br/wp-content/uploads/2019/11/panorama-dos-conflitos-2018-5.pdf>>. Acesso 29 abr. 2020.
- MASSEY, D.** *Space, place and gender*. Minneapolis, The University of Minnesota Press, 1993. Depois publicado por John Wiley & Sons, 2013.
- MONTEIRO, P.; MEDEIROS, M.; NASCIUTTI, L.** Insurgência feminina: a ética do cuidado e a luta contra a remoção. *XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Enanpur)*, pp. 22-26, 2017.
- NASH, J. C.** Re-thinking intersectionality. *Feminist review*, 89(1), 2008, pp. 1-15.
- NASCIUTTI, L.** *Gênero, cidade e luta: narrativas resistentes das mulheres de Vila Autódromo*. Monografia (Graduação) – Universidade Federal Fluminense / Instituto de Arte e Comunicação Social, Niterói: IACS/UFF, 2016.

- NUCCI, M. F.** Crítica feminista à ciência: das “feministas biólogas” ao caso das “neurofeministas”. *Revista Estudos Feministas*, v. 26, n. 1, 2018.
- OLIVEIRA, M. A. de.** Entre becos e memórias, Conceição Evaristo e o poder da ficção. Estado de Minas, Belo Horizonte, 5 out. 2013. *Caderno Pensar*. Disponível em: <<http://www.lettras.ufmg.br/literafro/resenhas/ficcao/68-conceicao-evaristo-entre-becos-e-memorias-conceicao-evaristo-e-o-poder-da-ficcao>>. Acesso em 4 jun. 2020.
- PAIN, R.** Chronic urban trauma: The slow violence of housing dispossession. *Urban Studies*, v. 56, n. 2, pp. 385-400, 2019.
- PEREIRA, G. L.** *Corpo, discurso e território: a cidade nas dobras da narrativa de Carolina Maria de Jesus*. São Paulo, ANPUR e PPGAU-UFBA, 2019.
- Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP). *Desfavelamento do Canindé*. 1962.
- ROLNIK, R.** Paisagens para a vida, paisagens para a renda: disputas contemporâneas pelo território urbano. *Revista Indisciplinar*, v. 5, n.1, jul. 2019. Disponível em <<https://wiki.indisciplinar.com/download/008.pdf>>. Acesso em 07 jun. 2020.
- ROLNIK, R.; LEITÃO, K.; COMARU, F.; LINS, R. D.** (coords.) *Observatório de Remoções 2015-2017. Relatório final do projeto*. São Paulo, LabCidade, LabHab, LabJUTA, FAUUSP e UFABC, 2017.
- SADER, E.** *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970- 80)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- SAEGERT, S.; FIELDS, D.; LIBMAN, K.** Deflating the dream: Radical risk and the neoliberalization of homeownership. *Journal of Urban Affairs*, v. 31, n. 3, pp. 297-317, 2009.
- SARDENBERG, C. M. B.** Da crítica feminista à ciência a uma ciência feminista? In: *X Encontro da REDOR NEIM/UFBA*, Salvador, 29 de outubro a 1 de novembro de 2001.
- SOBRINHO, T. de C.** O Papel das Mulheres na Luta Pela Apropriação da Cidade: reflexões a partir da teoria da interseccionalidade. *Caderno Didático*, 2007, p. 27.
- SANTORO, P. F.** Gênero e planejamento territorial: uma aproximação. In: *Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Caxambu-MG, ABEP, 2007.
- SANTORO, P. F.; HARKOT, M. K.; LOUKAITOU-SIDERIS, A. CECCATO, V.; SUNDLING, C.; TORRES, J. R.; AGRAWAL, A. W.** Intersectionality of transit safety. In: CECCATO, Vania; LOUKAITOU-SIDERIS, Anastasia (orgs.). *Transit Crime and Sexual Violence in Cities: International Evidence and Prevention*. Oxon, Routledge (no prelo).
- SANTOS, R. A.** Na cidade em disputa, produção de cotidiano, território e conflito por ocupações de moradia. *Cadernos Metrôpole*, v. 21, n. 46, pp. 783-806, 2019.
- SILVA, N. A. da.** *Feminismo Negro e Produção do Espaço: as ocupações urbanas em uma abordagem interseccional-espacial*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, FAU UFMG, 2018.
- SILVA, N. A. da; FARIA, D. de O.; PIMENTA, M.** Feminismo e o espaço urbano: apontamentos para o debate. *Anais ENANPUR*, v. 17, n. 1, 2017.
- VILLAGRÁN, P. S.** El miedo de las mujeres a la violencia en la Ciudad de México. Una cuestión de justicia espacial. *Revista invi*, n.75, vol.27, p.145-169, 2012.

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS



PPPs habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende os removidos

Isadora Marchi de Almeida, LabCidade FAUUSP, mestre em planejamento urbano e regional pela Universidade de São Paulo | **Débora Ungaretti**, LabCidade FAUUSP, doutoranda em planejamento urbano e regional pela Universidade de São Paulo¹ | **Paula Freire Santoro**, LabCidade FAUUSP, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo² | **Ulisses Alves de Castro**, LabCidade FAUUSP, graduando da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo³

Introdução

A implementação de políticas públicas e de intervenções estatais que levam à ameaça, ao deslocamento forçado e à remoção de populações moradoras de áreas precárias, ocupações e favelas no Brasil não é fenômeno recente (FNRU, 2019; ROLNIK et al., 2017; SANTOS JR., 2012). A realização de grandes obras viárias, a proteção de áreas ambientalmente sensíveis, a execução de obras de infraestrutura, como drenagem, canalização de córregos, são alguns casos da longa lista de intervenções que, por vezes, carregam a contradição de buscar promover o interesse público – melhorar condições de mobilidade, de saneamento, de qualidade ambiental, entre outras – e simultaneamente ameaçar o direito à moradia adequada. No caso das PPPs habitacionais de São Paulo, esse vínculo é ainda mais perverso, pois se trata de remover para fazer habitação, ameaçar para dar segurança, uma contradição no cerne da política (SANTORO et al., 2018c; MENDONÇA, 2017).

As PPPs paulistas vêm ganhando protagonismo como modelo de política habitacional de construção de novas unidades residenciais para compra – promovidas pelos governos estadual e municipal, e despertando interesse do governo federal. Esse lugar de protagonismo tem resultado na construção do modelo de PPP como única política habita-

1 É bolsista de doutorado direto conforme Termo de Outorga concedido no processo nº 2019/09049-9, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

2 É bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Brasil, com Bolsa de Produtividade CNPq 2, processo nº 312011/2019-9.

3 É bolsista de iniciação científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – (CNPq) – Brasil.

cional, por drenar esforços e recursos governamentais que poderiam ser utilizados em outros programas e em outras formas de acesso à moradia, especialmente as que reconhecem as formas de moradia popular.

Com objetivo de identificar como se desenham as ameaças e remoções promovidas pelas PPPs habitacionais em curso, e sua relação com esse modelo de política e suas lógicas próprias, este texto introduz sinteticamente como se deu a agenda pública em prol da utilização de PPPs, em que obras e serviços públicos são realizados pelo setor privado e, em seguida, descreve as duas PPPs habitacionais em desenvolvimento em São Paulo: a PPP Casa Paulista, promovida pelo governo do Estado de São Paulo desde 2012 e a PPP Casa da Família, promovida pelo governo municipal desde 2018. Cada PPP será apresentada separadamente a partir dos seguintes temas comuns: contextualização; objeto da concessão e prazo; quantidade e tipologias de unidades habitacionais; formas de remuneração privada; riscos e garantias; localização, com perímetros previstos e possíveis; territórios sobre os quais incidem. Posteriormente, serão analisados dados concretos sobre as ameaças e remoções em si, em uma sistematização de diversos casos frequentemente lidos como isolados, mas que compõem um quadro mais amplo de violências, ameaças e remoções das PPPs habitacionais em São Paulo, que afetam a vida de quem vive, mora e trabalha nos perímetros a serem transformados, mas que também podem vir a afetar outras populações, face ao modelo flexível de definição de terrenos nas PPPs, que permite alterações de localização.

Os lotes já contratados das duas PPPs habitacionais em curso em São Paulo, se somados, preveem construir 14.577 unidades de HIS-1, 3.831 de HIS-2, 4.099 de HMP, além de 1.226 de HMC⁴ e usos não residenciais, em um processo de transformação urbana considerável, sem compreensão dos territórios nos quais esta política aterrissa, acirrando ameaças e violações. O monitoramento dessas parcerias, até o momento, aponta para alguns processos de violência e de desposseção comuns a ambas, que podem ser associados ao modelo da PPP.

A agenda pública das parcerias público-privadas

As PPPs no mundo correspondem a um conceito polissêmico (AZEVEDO, 2009, p. 364 *apud* CAVALCANTI, 2013, p. 250) e, de forma geral, pode-se dizer que haverá uma PPP quando estivermos

4 Habitação de Interesse Social (HIS), Habitação de Mercado Popular (HMP) e Habitação de Mercado COHAB (HMC).

face a um contrato de colaboração entre atores públicos e privados para a produção de bens ou prestação de serviços, com uma distribuição de receitas e despesas pré-definida, que define a partilha do risco” (SOUZA SANTOS, 2007, p. 308 *apud* CAVALCANTI, 2013, p. 250).

A literatura internacional mostra que, de modo geral, as PPPs são desdobramentos de outras formas de parceria que existiam em seus países. Em alguns deles, inicialmente, tal relação público-privada se deu mediante contrato para prestação de serviço público pelo setor privado, depois privatização de empresas e ativos públicos e, mais tarde, PPPs, também motivadas por uma agenda de implementação de parcerias mobilizada por agências multilaterais (como ONU, Banco Mundial, entre outras) e incorporada por governos que interiorizaram a narrativa que sua capacidade de gerir e financiar políticas, inclusive as habitacionais, tem sido reduzida e ineficiente.

No Brasil, as PPPs ganham regulação federal específica, conhecida como Lei das Parcerias Público-Privadas, em 2004⁵. Teve como ponto de partida a análise das limitações (SUNDFELD, 2007) da regulação de concessões⁶ e veio permitir a execução de obras e concessão de serviços cuja exploração econômica seria inviável no modelo de concessão comum. Na concessão comum, a remuneração do parceiro privado não depende de pagamentos realizados pelo poder público, é obtida por meio da cobrança de tarifas dos usuários, além de receitas acessórias. A Lei das PPPs estabeleceu que essas parcerias são um tipo de contrato de concessão, patrocinada ou administrativa, que envolvem o pagamento, pelo poder público, de ao menos parte da remuneração do parceiro privado.

São contratos de médio a longo prazo (de 5 a 35 anos), com valor mínimo de R\$ 10 milhões, e que obrigatoriamente combinam obras e gestão ou provisão de serviços. A remuneração privada é realizada por meio de contraprestações – pagamentos geralmente mensais ou anuais realizados pelo poder concedente – que podem ser combinadas ao aporte de recursos no caso de haver bens que serão revertidos ao poder público no fim do período de concessão. Alguns estados e municípios fizeram regulações próprias, por exemplo, São Paulo, Minas Gerais e Bahia e, por todo o país, as PPPs foram muito disseminadas⁷.

Este artigo não pretende analisar em profundidade o modelo das PPPs, e sim os aspectos dessa política que, de solução habitacional, passa a ser uma ameaça de remoção às famílias dos territórios

5 Lei Federal nº 11.079/04. A legislação foi motivada pelo desejo do governo federal de ter um portfólio de infraestrutura capaz de atrair capital internacional, que identificava as PPPs como saída para essa questão, não mais servindo como “mero mecanismo de financiamento” de obras e serviços públicos, mas como “mecanismo de reforma do Estado” (ATHAYDE, 2017 *apud* NASCIMENTO et al., 2018, p. 21).

6 Lei Geral de Concessões (Lei nº 8.987/95).

7 As de infraestrutura rodoviária, seguidas pelas arenas multiuso motivadas pelos megaeventos esportivos são tidas como experiências mais consolidadas no país. Uma conhecida PPP urbana é a do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro. No campo habitacional, quase vinte PPPs foram planejadas desde 2004, conforme informações disponíveis na página Radar PPP, disponível em <<https://www.radardeprojetos.com>>, embora somente se tenha notícia de três aprovadas, as duas aqui estudadas e a Jardins Mangueiral no Distrito Federal.

populares, sem qualquer compensação que melhore sua condição de moradia. O modelo de PPP é apresentado principalmente como uma forma de contratação, mas nos casos analisados o que se identifica é que esse modelo contratual⁸ molda a política habitacional, atropela demandas locais e substitui a discussão de planejamento do território. Grande parte dos perímetros delimitados para as PPPs e dos terrenos atualmente usados em seu desenvolvimento estão inseridos em áreas que preveem outras políticas de reestruturação urbana, como as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) e projetos de reestruturação anteriores.

Nesse processo, a política habitacional parece subordinada à lógica privada, mitigando riscos e aumentando garantias do setor privado, enquanto a insegurança é deslocada principalmente para aqueles que vivem, trabalham e usam esses territórios populares, alvos da PPP. Essa lógica, na prática, permite que terrenos para a PPP sejam escolhidos “livremente”, depois da assinatura do contrato, colocando em ameaça de remoção potencial moradores de assentamentos precários marcados pela insegurança na posse; viabiliza a remoção de moradores de áreas que, de acordo com o zoneamento, devem garantir a permanência dos moradores; além de que adia debates sobre seus planos de urbanização ou de realocação para depois de que o contrato da PPP é firmado, postergando as decisões de interesse público, mantendo a população com a vida em suspenso.

PPPs habitacionais em São Paulo

PPP habitacional estadual Casa Paulista

Em 2012, o Governo do Estado de São Paulo lançou um chamamento público de Manifestação de Interesse Privado (PMI)⁹ com o objetivo de receber estudos e propostas de modelagem de PPP para produzir 10 mil moradias no centro paulistano. A proposta vencedora, elaborada pelo Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole (URBEM), foi modificada e revista, resultando no lançamento do edital da PPP habitacional em 2014¹⁰. Seu objetivo era realizar a concessão administrativa para construção de 14.124 unidades de habitação de

8 Mike Raco (2014) discute o ganho de protagonismo do contrato como instrumento que molda lógicas, padrões de governança e resultados das políticas elaboradas em formato de parceria público-privada.

9 Chamamento Público nº 04, de 16 de abril de 2012.

10 Edital de concorrência internacional nº 001/2014.

Quantidade de Unidades

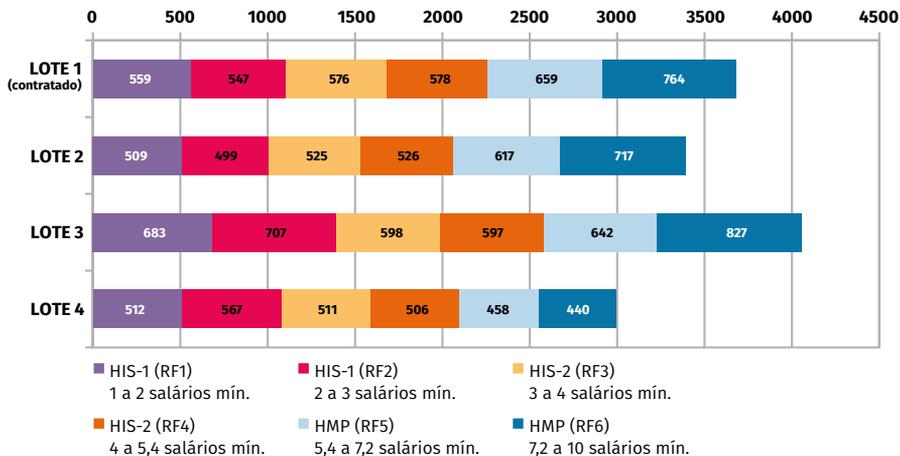


Gráfico 1

Unidades habitacionais por tipologia, faixa de renda e lote da PPP habitacional estadual

Fonte: Elaboração própria a partir do Edital de Concorrência Internacional nº 001/2014.

interesse social (HIS, 1 a 5 salários mínimos) e habitação de mercado popular (HMP, 5 a 10 salários mínimos)¹¹, além da prestação de serviços nos condomínios de HIS¹² por 20 anos e da implantação de usos não residenciais, equipamentos e melhorias urbanísticas, ao custo estimado de contratação de R\$ 7,34 bilhões. O edital foi organizado em quatro lotes, que estabelecem perímetros de intervenção, relacionando-os à quantidade e tipo de unidades a serem produzidas em um período de seis anos, distribuídas em seis tipologias pautadas por faixas de renda dos futuros beneficiários.

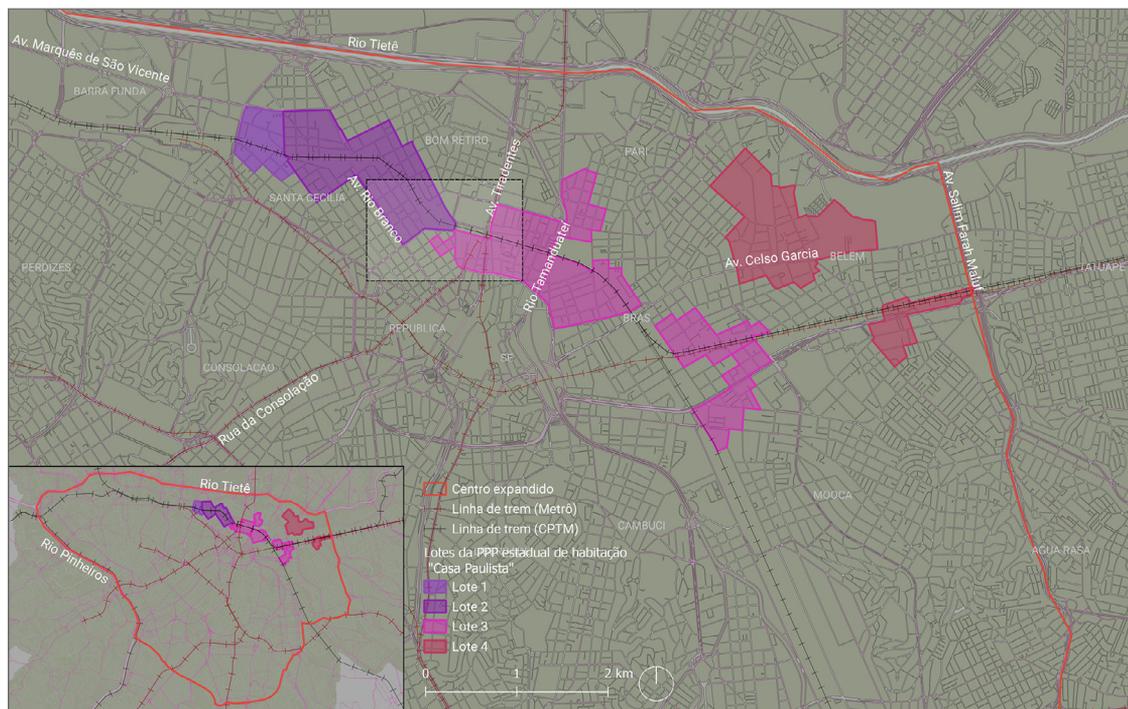
A concorrência realizada em 2014 teve apenas uma proposta para o Lote 1, apresentada pela construtora mineira Canopus Holding S/A, que, em 2015, assinou o contrato no valor estimado de R\$ 1,86 bilhões, com a responsabilidade de construir 3.683 unidades habitacionais, a princípio, em perímetro de cerca de 400 mil m² na região da Barra Funda (ver gráfico 1). Os três lotes não contratados nunca foram relançados, embora outros editais para a implantação desta PPP habitacional em regiões diversas tenham sido lançados posteriormente sem sucesso¹³. Por esse motivo, o enfoque adotado para a apresentação da PPP habitacional estadual será voltado ao centro de São Paulo, única área com intervenções dessa PPP em andamento.

A estratégia de lançar uma parceria público-privada de habitação no centro paulistano insere-se na agenda de políticas e ações pela “reativação” ou “revitalização” da região central, incorporando justi-

11 As faixas de renda para HIS e HMP citadas seguem o critério do Estado de São Paulo, que é diferente do critério utilizado pelo Plano Diretor de São Paulo de 2002, leis posteriores e Decreto Municipal nº 44.667/04, então vigente, para o qual HIS envolvia faixas de renda familiar de 0 a 6 salários mínimos e HMP, de 6 a 10. Esses valores foram revistos no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014.

12 De acordo com o edital (Concorrência Internacional nº 001/2014), a prestação de serviços engloba o apoio à gestão condominial, a gestão da carteira de mutuários, os trabalhos técnicos de pré e de pós-ocupação e a manutenção predial.

13 Por exemplo, as PPPs estaduais lançadas com a chamada PPP Cidade Albor, em 2016, que previa a construção de 10 mil unidades em uma gleba lindeira ao Rodoanel Mário Covas e no limite dos municípios de Itaquaquecetuba, Guarulhos e Arujá; e a PPP Lote 2, apelidada de “PPP dos trilhos”, em 2017, que previa produzir 7 mil unidades habitacionais sobre três estações da Linha 3 – Vermelha do Metrô (Brás, Bresser-Moooca e Belém) (Mendonça, 2018). Ambos foram lançados e não apareceram interessados.



Mapa 1
Lotes do edital da PPP habitacional estadual Casa Paulista (2014), com indicação da região que concentra empreendimentos do Lote 1

Fonte: Mendonça, 2016, p. 40, sobre imagem Google Satellite. Elaboração: Ulisses Castro / LabCidade, maio 2020.

14 As narrativas de esvaziamento do centro são complexificadas e até contestadas quando este processo é compreendido a partir das dinâmicas de popularização da região (Nakano et al., 2004; Silva et al., 2009; Kara José, 2010), que incluem o aumento de moradores de baixa renda e de populações tradicionalmente invisibilizadas como aqueles em situação de rua e ocupações irregulares.

ficativas ligadas à aproximação entre moradia e trabalho, buscando repovoar o centro de São Paulo¹⁴. A modelagem original previa utilizar áreas vazias espalhadas pelos lotes da PPP demarcados no centro paulistano – em geral, terras públicas – para a produção de HIS. Com a revisão dos editais, essa previsão virou apenas uma referência, ou seja, a concessionária pode executar obras fora do perímetro demarcado, desde que se mantenha dentro do centro expandido de São Paulo (ver mapa 1). Nenhum empreendimento foi realizado no perímetro do lote 1 previsto no edital, sendo que os primeiros lançamentos foram fruto da transferência de imóveis públicos municipais para o estado por meio de convênios entre prefeitura e governo do estado entre 2012 e 2014 (MENDONÇA, 2018), ou seja, no período de revisões do edital e modelagem da PPP. Dos imóveis públicos transferidos (Usina do Asfalto, República A e B e rua São Caetano), o da rua São Caetano – que tinha projeto parcialmente desenvolvido pela COHAB – foi o primeiro empreendimento construído no âmbito da parceria, em 2016.

É na região da Luz/Campos Elíseos, que se concentram as unidades habitacionais produzidas pela PPP estadual, bem como os em-

preendimentos previstos ou em obras (ver Mapa 2). Trata-se de um território popular, no qual duas PPPs lançadas pelo governo estadual atualmente fazem parte das iniciativas estatais de reestruturação urbana. Além da PPP Habitacional, a Quadra 36 foi demolida para dar lugar ao novo Hospital Pérola Byington, que hoje está em construção e é um dentre os três hospitais previstos pela PPP dos Complexos Hospitalares. Nesse contexto, o caminho buscado pelo governo para viabilizar a implantação das PPPs naquele território parece ser uma tentativa de completo apagamento dessas camadas populares diversas, por meio da reestruturação territorial e do deslocamento forçado dos moradores, usuários e trabalhadores do local, como veremos adiante (item 4.2).

Até março de 2020, a PPP habitacional estadual havia entregue 33% das 3.683 unidades contratadas (das quais 2.260 são HIS), em 4 empreendimentos, que somam 1.227 HIS: na Rua São Caetano (126 HIS, em 2016); na Alameda Gleite (91 HIS, em 2018); na Av. Duque de Caxias, conhecido como Complexo Júlio Prestes I (quadra 49), 914 HIS¹⁵, cujas 5 torres foram entregues entre abril e julho de 2018; e um na Rua dos Gusmões (96 HIS, em 2019). Além desses, estão previstos os seguintes empreendimentos: Complexo Júlio Prestes II (quadra 50) com 288 unidades em fase final de execução (216 HIS e 72 HMP); edifício na quadra 69 com 210 HIS em obras (Secretaria Estadual da Habitação, 2019); e empreendimentos nas quadras 37 (261 HIS) e 38 (312 HIS e 108 HMP), ambas atualmente em processo de desapropriação¹⁶.

PPP habitacional municipal Casa da Família

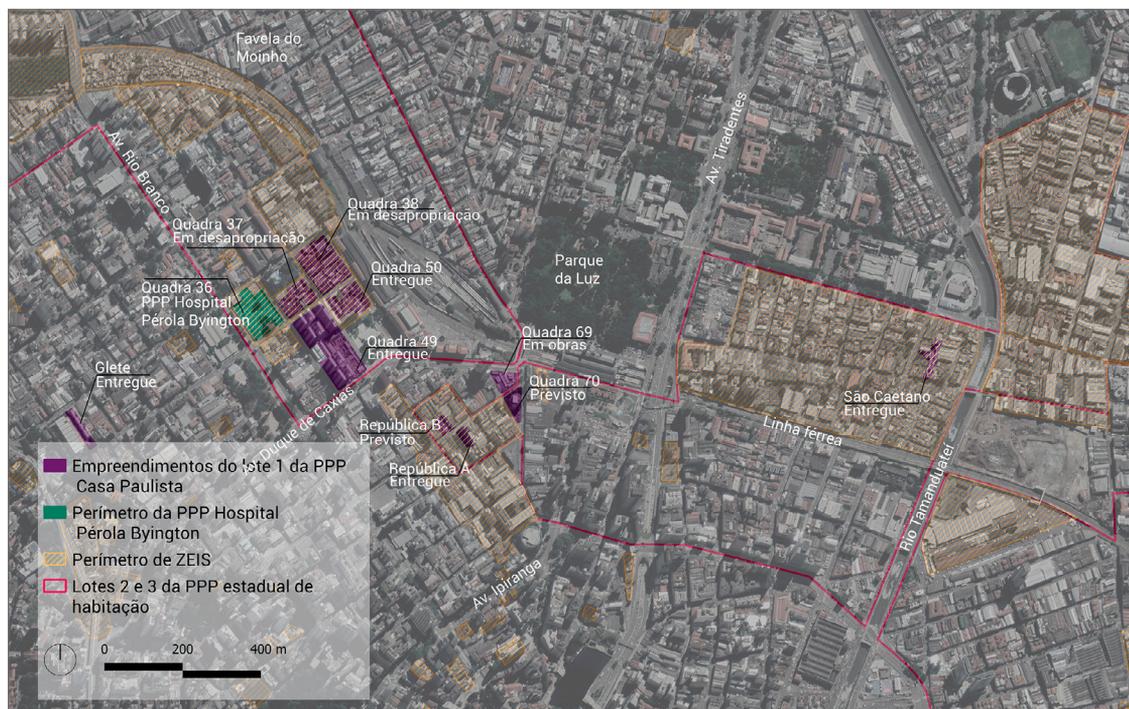
Em 2017 – possivelmente inspirado na estrutura de PPPs estadual – o município reorganizou a estrutura municipal administrativa das parcerias público-privadas, com a criação do Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias (CMDP), que administra um fundo com recursos provenientes de processos de desestatização¹⁷. O processo público de estruturação da PPP habitacional municipal foi mais breve do que no caso estadual. Em janeiro de 2018, a PPP foi anunciada com o lançamento de uma consulta pública (SEHAB, 2018). Em março do mesmo ano, o edital foi publicado, com a previsão de construção de 31.170 unidades habitacionais¹⁸ em 12 lotes no período de 6 anos. O edital recebeu nova versão em dezembro de 2018, com os mesmos

15 Além das residências, o Complexo Júlio Prestes I tem 66 unidades comerciais.

16 De acordo com Mendonça (2018, p. 28), os outros empreendimentos seriam na quadra 77 (90 HIS), Mauá – Quadra 60 (128 HMP) e Subsetor A1 – Etapa 1 OUCAB (572 HIS e 156 HMP), além do empreendimento República B (116 HIS)

17 As PPPs municipais eram gerenciadas por conselhos gestores específicos até a criação, em 2017, do CMDP (Lei Municipal nº 16.651/17) que assumiu tal responsabilidade. O conselho administra o Fundo Municipal de Desenvolvimento (FMD), criado na mesma lei, com o objetivo de destinar recursos para investimentos nas áreas de saúde, educação, segurança, habitação, transporte, mobilidade urbana e assistência social. Os recursos do fundo são provenientes de desestatizações de bens públicos, alienação de participações societárias, doações de pessoas físicas ou jurídicas e rendimento a partir da aplicação de patrimônio próprio.

18 Edital da Concorrência Internacional nº COHAB-SP 001/2018. Esse número incluía 8.930 unidades em seis lotes que previam “expansão da implantação”, que simplificada era uma espécie de previsão para aditivo de contrato futuro caso a parceria fosse considerada bem-sucedida.



Mapa 2
Região que concentra empreendimentos do lote 1 da PPP Estadual

Fonte: Mendonça, 2018, p. 20, sobre imagem Google Satellite. Elaboração: Ulisses Castro / LabCidade, maio 2020.

¹⁹ Edital da Concorrência Internacional nº COHAB-SP 001/2018 – Consolidado. A principal diferença em relação ao número de unidades entre editais se deveu à retirada da previsão da chamada “expansão da implantação”.

²⁰ Desenvolvimento de trabalho social, de pré e pós-ocupação, de apoio à gestão condominial, apoio à gestão da lista de beneficiários e de manutenção predial e de espaços livres e áreas verdes (item 1.1 do edital).

lotes, mas para 24.950 unidades habitacionais¹⁹. Também tinha como objeto a construção de equipamentos públicos, empreendimentos não residenciais, incluindo alguns ligados à logística, e infraestrutura em formatos específicos para cada lote, além da prestação de serviços, principalmente ligados à gestão dos empreendimentos habitacionais²⁰.

Essa PPP prevê a produção de unidades para faixas de renda ainda maiores do que as consideradas na PPP Estadual, além da ampliação dos usos não residenciais. A PPP municipal prevê atender famílias que recebem mensalmente entre 1 e 20 salários mínimos, organizadas pelo edital em 12 categorias de faixas de renda, em empreendimentos com 13.313 unidades de HIS-1, 4.947 de HIS-2, 5.098 de HMP e 1.592 de HMC, uma nova categoria criada pela COHAB, para atender famílias com renda mensal de 10 a 20 salários mínimos.

A PPP prevê que a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) direcione até 15% das unidades de HIS-1, correspondente às faixas de renda 1 a 6, que estejam sendo construídas em áreas demarcadas como ZEIS na legislação urbanística, para famílias em situações de maior vulnerabilidade, como que tenham um membro idoso; ou que



tenham tido o financiamento indeferido pelo agente financeiro. O direcionamento também pode ser para outras políticas, como a de locação social. Nesses casos, a COHAB será o agente financeiro, mediante repasses da SEHAB para adiantamento do valor financiado. Até o momento não foi apresentada a política de locação social e, além disso, não há qualquer levantamento apresentado mostrando que o total de unidades produzidas dentro desses 15% serão suficientes para atender todas as famílias que serão removidas.

Ao fim da concorrência, houve interessados em 6 dos 12 lotes, para os quais foram assinados contratos envolvendo R\$ 2,20 bilhões e totalizando a previsão de construção de 13.180 unidades habitacionais, sendo 9.470 de HIS. Na prática, não houve concorrência de fato, visto que nenhum lote contratado – os lotes 1, 5, 7, 9, 11 e 12 – recebeu mais de uma proposta. Para cada um deles, será elaborado um projeto de implantação baseado nas diretrizes colocadas no edital.

Os seis lotes não contratados no edital da PPP municipal foram incorporados a uma nova versão da concorrência, lançada em janeiro de 2020, para implantação de mais 11.790 unidades habitacionais. A

Figura 1
Terreno e obras da PPP do Hospital, com edifícios da PPP habitacional ao fundo.

Foto: Isadora Marchi de Almeida, nov. 2019.

Gráfico 2

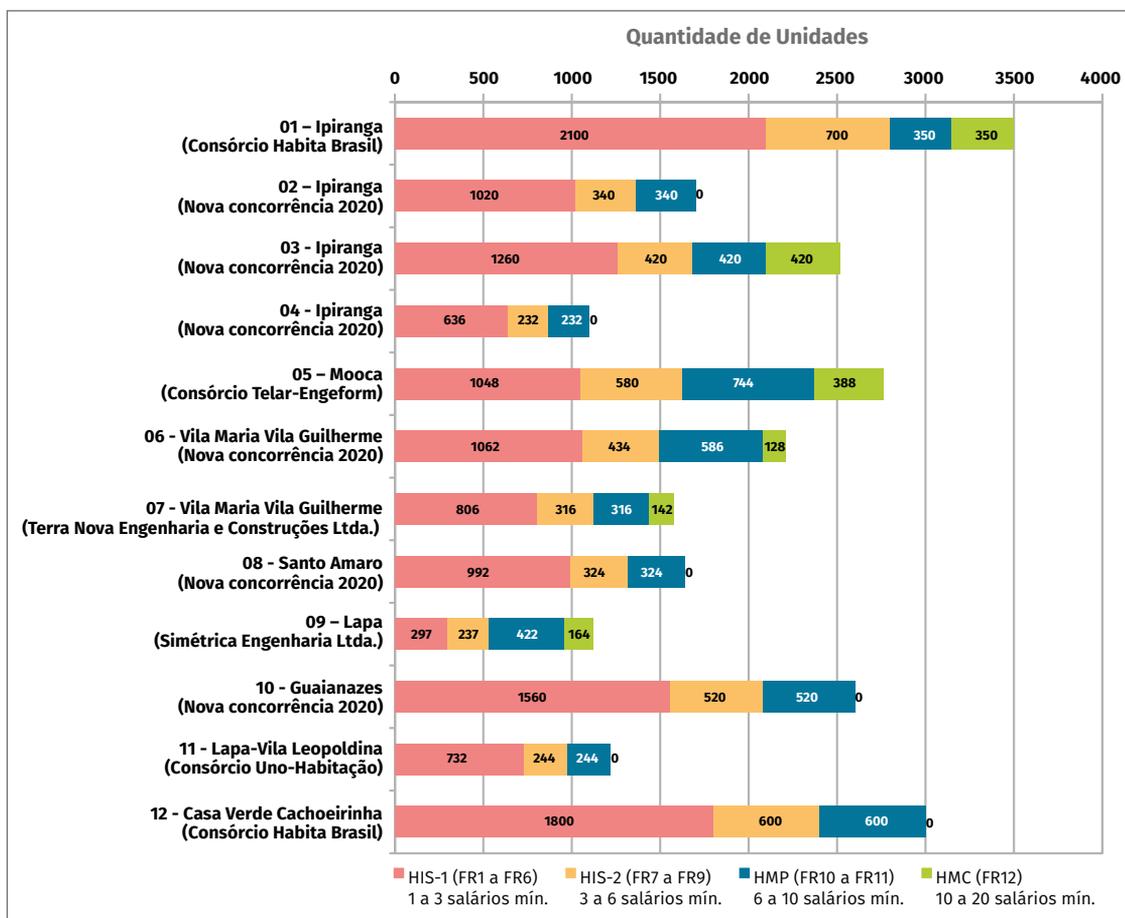
Unidades habitacionais por tipologia, faixa de renda e lotes da PPP habitacional municipal, separados em lotes contratados e previstos na concorrência de 2020

Fonte: Elaboração própria a partir de excertos de contratos apresentados no Diário Oficial do Município em 2019 e Edital de Concorrência nº COHAB-SP 001/2020.

segunda versão do edital buscou interessados para os lotes 2, 3, 4, 6, 8 e 10 em condições de contrato muito semelhantes às do primeiro, envolvendo um valor de contrato estimado de R\$1,8 bilhão.

Os dois editais juntos projetam a produção de 24.950 unidades habitacionais, envolvendo recursos da ordem de R\$ 4 bilhões, sendo apenas um pouco mais da metade (13.313, ou 53%) das unidades para as faixas entre 1 e 3 salários mínimos, que correspondem ao maior percentual do déficit habitacional de São Paulo e nenhuma unidade para as faixas entre 0 e 1 salário mínimo, condição de renda fartamente encontrada nas áreas previstas para esta PPP.

Diferentemente da PPP habitacional estadual, a PPP municipal não possui uma estratégia territorial facilmente identificável ou



publicamente apresentada, a não ser pelo fato de os 12 lotes estarem distribuídos em diversas áreas da cidade (ver figura 3): não é possível entender por que esses bairros e imóveis foram escolhidos. A escolha de áreas dispersas poderia ser entendida como tentativa de atuação mais diversificada frente ao quadro de necessidades habitacionais paulistano. No entanto, como será discutido adiante, a fragilidade ou ausência de leituras territoriais capazes de mostrar tal diversidade no processo desta PPP contradizem tal interpretação e tornam complexo identificar se há e quais são os critérios de planejamento considerados na escolha dos bairros e terrenos para a PPP habitacional municipal.

Parte das áreas destinadas a essa PPP parece ter sido determinada por serem compostas de terrenos vistos como oportunidades, especialmente de listagem de imóveis públicos ou de empresas públicas²¹, em especial terrenos da COHAB. Muitos desses terrenos, no entanto, já estavam destinados a outros usos. É o caso de um terreno do lote 07, no distrito de Vila Medeiros, que seria destinado à implantação de uma central de triagem de resíduos sólidos e que, na PPP Habitacional, passou a ser destinado a uso comercial, ou de um dos terrenos do lote 06, no distrito de Vila Guilherme, onde funciona um centro de acolhida para população em situação de rua, cuja manutenção será decidida na etapa preliminar da execução do contrato.

Muitos desses terrenos também estão ocupados por assentamentos precários, além de que parte dos terrenos da COHAB incluídos no primeiro edital lançado já estavam cedidos, após a realização de chamamentos públicos, a movimentos, organizações e entidades para construção de habitação em regime de autogestão com financiamento do Minha Casa Minha Vida – Entidades. Com o corte de recursos do Governo Federal, as entidades não têm como viabilizar as obras. Por conta da inviabilidade jurídica em cancelar as cessões dessas áreas às entidades, o edital precisou ser alterado e as áreas foram retiradas. No entanto, o poder público passou a pressionar as entidades para que abrissem mão dos terrenos em troca da possibilidade de indicarem demanda para as unidades, sob a ameaça de que a entrega de terrenos para a PPP seria a única forma de as entidades viabilizarem a construção das unidades²².

O efetivo uso desses terrenos, assim como a finalidade à qual serão destinados, serão determinados ao término da fase preliminar da PPP, previsto para junho de 2020, podendo ser adiada por até 3 anos (dezembro de 2022)²³.

21 Conforme identificado a partir do levantamento de proprietários dos imóveis realizado pelo LabCidade, por meio da base de dados de IPTU.

22 Informações obtidas em entrevista com gestor público.

23 Ao final da etapa preliminar, inicia-se a etapa de licenciamento, fase na qual os equipamentos públicos deverão ser detalhados pelo poder concedente e a concessionária elaborar os projetos relativos a cada lote. Essa fase tem duração prevista de um ano e meio e pode ser prorrogada por mais seis meses.

Aspectos das modelagens comparados

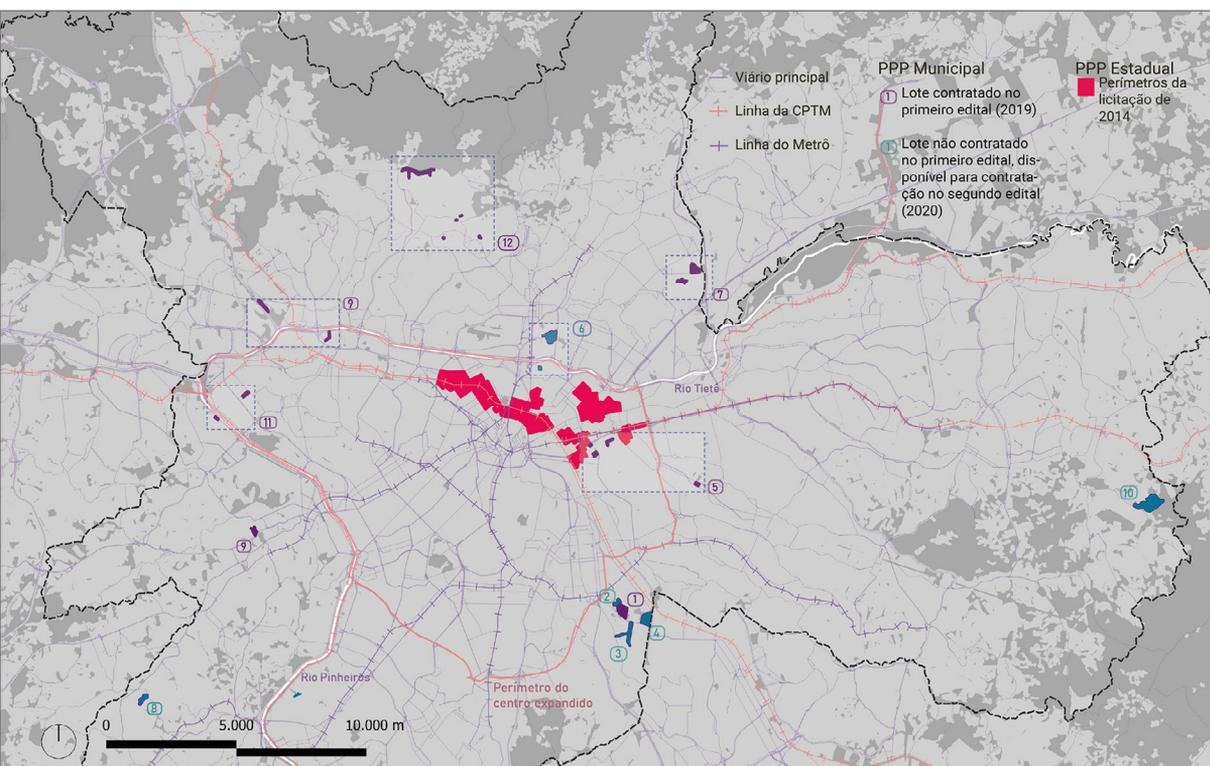
Parte dos aspectos das modelagens destas duas PPPs possui similaridades – inclusive pelo fato de a PPP estadual servir como referência para a municipal, esta parece ser mais uma etapa para a consolidação de um formato de atuação concertada entre setores público e privado para a produção de habitação – e diferenças, como alterações na modelagem que sinalizam para uma revisão de aspectos considerados falhos ou inseguros. Em um esforço comparativo, apresentam-se aspectos básicos das modelagens das PPPs estadual e municipal relativos à remuneração privada, à abordagem de riscos e garantias, ao uso de terras públicas e à relação entre produção de unidades habitacionais e faixas de renda atendidas.

Como em outras PPPs que não envolvem a cobrança de tarifas, a remuneração da concessionária advém principalmente do pagamento de contraprestações (nestes casos, mensais) realizado pelo

Mapa 3

Perímetros da PPP Habitacional Municipal Casa da Família (situação em 2020)

Fonte: Editais das Concorrências Internacionais nº COHAB-SP 001/2018 e 001/2020, da Concorrência Internacional nº 001/2014 do Estado de São Paulo. Elaboração: Ulisses Castro / LabCidade, maio 2020.





poder público²⁴, mas, no caso das PPPs habitacionais, a venda das unidades habitacionais também é um importante componente da remuneração privada. Além da contraprestação mensal, em ambas as PPPs habitacionais, as concessionárias podem explorar receitas acessórias de exploração de atividades econômicas e alienação de áreas não residenciais, cuja arrecadação deve ser compartilhada com o poder público. No caso estadual, a divisão desses rendimentos acessórios prevê que 50% do valor arrecadado pela concessionária seja compartilhado com o governo estadual, enquanto no caso municipal essa proporção foi reduzida, ficando apenas 20% do valor com o poder público.

Na PPP estadual, a contraprestação mensal é calculada a partir da somatória de três parcelas²⁵ relativas à construção de unidades de HIS (parcela A, que prevê maiores remunerações para a construção de unidades para faixas de menor renda), serviços (parcela B) e obras de usos não residenciais (parcela C). As unidades de HMP não são pagas pelo poder público, a menos que não tenham liquidez de venda, e neste caso a concessionária pode ofertá-las para o poder público pelo valor de uma HIS. Já na PPP municipal, a contraprestação mensal teve seu cálculo simplificado e é resultado da multiplicação da quantidade HIS aceitas pelo poder público no mês anterior por um valor predefini-

Figuras 2 e 3
Áreas da PPP Municipal, mostrando a diversidade de usos e ocupações. À esquerda, terreno subutilizado da SP Trans no lote 11. À direita, Córrego do Violão e fundo das casas da Favela Aurora e da Favela do Violão, ambas previstas para serem removidas para implantação de parque linear no âmbito de obras do lote 07.

Foto: Isadora Marchi de Almeida, jan. 2020.

Foto: Thamires Ribamar, nov. 2019.

²⁴ No caso municipal, os pagamentos serão realizados com recursos da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP) e no caso estadual, de recursos da Secretaria de Habitação.

²⁵ Contrato SH nº 001/2015, item 7.

do referente a cada unidade de HIS, sendo que a verificadora²⁶ da PPP deve atestar tanto o aceite das unidades quanto a execução proporcional das demais obras não residenciais e dos serviços, de acordo com o sistema de avaliação de desempenho (anexo V do edital)²⁷.

Assim, a produção e a entrega de unidades de HIS – que têm prazo previsto para até 6 anos em ambas as PPPs – são o principal indicador considerado na avaliação de desempenho das PPPs habitacionais, um modelo de avaliação criado com o objetivo de incentivar que as HIS sejam feitas antes das unidades voltadas a rendas mais altas. No caso da PPP estadual, entende-se que isso tem ocorrido, dado que 54% das unidades de HIS contratadas em 2015 já foram entregues, mais 19% estão em obras, e 25% estão previstas para o período após o fim dos processos de desapropriação das quadras 37 e 38, que estão em andamento.

Em uma análise rápida, esses números parecem favoráveis ao modelo promovido pela PPP habitacional estadual, já que a entrega das HIS tem sido prioritária em relação às HMP. Mas é preciso considerar que (i) o período dos 6 anos iniciais também corresponde ao momento no qual a concessionária visa receber os subsídios públicos referentes aos financiamentos das unidades comercializadas²⁸, que são valores maiores para beneficiários de menor renda; (ii) possivelmente a renovação urbana de Campos Elíseos ainda não é suficiente, na perspectiva privada, para dar liquidez e lucros adequados por meio da venda de HMP; e (iii) os sorteios das primeiras HIS revelaram um descompasso entre a tipologia das unidades entregues e as demandas habitacionais²⁹.

Ao comparar as faixas de renda para atendimento habitacional das duas PPPs (ver Gráfico 3), percebe-se que a proporção de unidades de alta renda é menor na PPP municipal, que, no entanto, previu uma categoria de unidades habitacionais de renda ainda maior do que na PPP estadual, para famílias entre 10 e 20 salários mínimos – tipologia denominada de Habitação de Mercado COHAB, ou “HMC”.

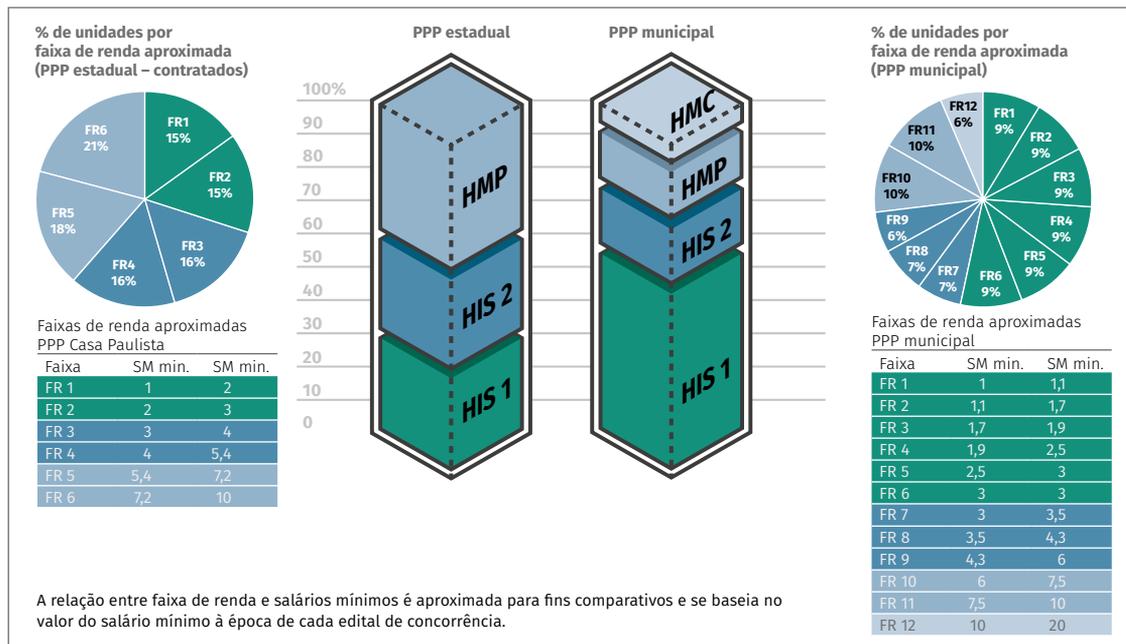
A distribuição de riscos e garantias às concessionárias em PPPs sociais ou de infraestrutura, assim como em outros países da periferia do capitalismo, tem sido assumida em grande parte pelo Estado (ROMERO, 2015; GABOR, 2020). Em ambas as PPPs habitacionais, a necessidade de gerar atratividade para o setor privado levou o poder público a assumir grande parte desses riscos e dar garantias por meio da mobilização de ativos públicos – recursos financeiros (subsídios), imóveis públicos e direitos de construir.

26 A verificadora é uma figura comum em contratos de PPP, uma entidade que deve ter independência técnica para fiscalizar a execução do contrato e aferir o desempenho da concessionária.

27 Anexo III do Edital de Concorrência Internacional nº COHAB-SP 001/2018 – consolidado (art. 11).

28 A modelagem da Urbem para a PPP, por exemplo, contava que as famílias conseguiriam obter financiamento federal através do Programa Minha Casa Minha Vida. Entrevistas realizadas com moradores de edifícios da PPP mostraram que, ao menos em parte, essa expectativa se realizou e há financiamento federal para compra de unidades, em geral realizado pela Caixa Econômica Federal.

29 Mais de 50% das 601 primeiras HIS sorteadas foram destinadas às faixas de renda 3 e 4, enquanto o cadastro da demanda concentrava-se na faixa de renda 1 (Mendonça, 2018, p. 47).



Para viabilizar esse modelo, os governos municipal e estadual viabilizaram as PPPs por meio de diferentes estruturas administrativas voltadas a garantir o funcionamento das parcerias e o pagamento de suas contraprestações. No caso estadual, foram mobilizados recursos a serem obtidos com a venda de terrenos públicos (SANTORO et al., 2018a; 2018b) e com a venda de recebíveis da CDHU, de forma que o fundo garantidor das PPPs tivesse liquidez e que as concessionárias não ficassem sem receber as contraprestações no caso de alterações governamentais e mudanças de gestão, frequentemente vistas como risco à parceria. Na PPP municipal, até a assinatura dos contratos não havia sido definida a forma de garantia de pagamento da contraprestação. No entanto, estão em andamento tratativas para a formalização de convênios com a Companhia São Paulo de Mobilização de Ativos (SPDA) para prestação de garantia solidária (SPDA, 2020) e com a CDHU (CDHU, 2020) para utilização da carteira de recebíveis como garantia subsidiária.

Na PPP estadual, a aquisição dos terrenos para construção das obras foi considerada o “calcanhar de Aquiles” da modelagem (PAL-LADINI, 2018; PEREIRA & PALLADINI, 2018), já que determinou quem assumiria os riscos relacionados ao tempo e ao custo para dis-

Gráfico 3
Faixas de renda para atendimento habitacional

Fonte: Editais de Concorrência Internacional nº COHAB-SP 001/2018 (mar. 2018 e dez. 2018), Contrato SH nº 001/2015, Mendonça (2018, p. 11). Elaboração: Isadora Marchi de Almeida/LabCidade, mai. 2020.

ponibilização dos terrenos. Ao Estado, coube a responsabilidade de indicar e disponibilizar os terrenos onde seriam construídas as unidades habitacionais de interesse social, bem como de arcar com os respectivos valores de indenização e com os demais custos dos processos de desapropriação. Aos parceiros privados, coube arcar com a aquisição dos terrenos onde seriam construídos os empreendimentos de habitação de mercado popular. Nos casos de aquisição realizada por meio de desapropriação, houve previsão de divisão do risco dos custos processuais e do valor de indenização.

Diferentemente da PPP estadual, a responsabilidade pela aquisição e disponibilização dos terrenos para a PPP municipal é do poder público municipal, inclusive para usos não habitacionais, como empreendimentos logísticos ou comerciais, que não necessariamente têm interesse público. Ao longo do contrato, ainda podem ser incorporadas áreas indicadas pela concessionária desde que necessárias para realização do objeto da parceria.

Existe uma série de riscos não calculados, nem visibilizados em ambas as PPPs: aqueles a que ficam sujeitas as pessoas que são ameaçadas de remoção pelas próprias PPPs habitacionais. O risco de perderem sua moradia a qualquer momento, o risco de não serem consideradas nos projetos e empreendimentos realizados nas PPPs, o risco de não receberem atendimento habitacional definitivo caso sejam removidas, o risco de que as PPPs acirrem violações de direitos cotidianas. Todos esses riscos são facetas da principal garantia que falta às PPPs habitacionais: a do direito à moradia adequada para quem mais precisa.

PPPs habitacionais e remoções em São Paulo

Como apresentado na seção anterior, tanto os projetos previstos nos editais das PPPs habitacionais em São Paulo quanto a execução de lotes contratados incidem em terrenos ocupados, inclusive por assentamentos precários, moradias e comércios populares. Essa identificação é um dos aspectos básicos usados para constatar que tais PPPs têm resultado em remoções e ameaças de remoções, ou seja, que as PPPs têm se constituído como uma política habitacional que remove.

A gravidade dessa constatação não reside somente na contradição da relação quantitativa entre o número de pessoas atingidas e o de pessoas atendidas, mas também na violência a nível individual e coletivo desses processos de ameaça e de remoção resultantes da política habitacional em curso.

Buscando, por um lado, quantificar ameaças e remoções e, por outro, não perder a dimensão da violência desses processos na vida das pessoas, esta seção é dividida em duas partes. A primeira delas busca mostrar que as PPPs habitacionais em andamento em São Paulo ameaçam pessoas de remoção e removem, e discute aspectos quantitativos desses processos. Para isso, confronta informações relativas às pessoas atingidas com o número de unidades por faixa de renda que as PPPs construirão. Tal comparação leva à conclusão de que as narrativas oficiais que justificam essas PPPs – de que irão reduzir o déficit habitacional, reduzir a “fila” do auxílio aluguel e levar mais moradia para o centro ou para a periferia – são falsas. A segunda parte muda a escala de análise para explorar os significados dessas ameaças e remoções, identificando as sobreposições de violências a partir dos casos da implantação da PPP habitacional estadual nos Campos Elíseos, na região da Luz, e do projeto de implantação da PPP habitacional municipal no Peri Alto, na Zona Norte.

As PPPs habitacionais ameaçam e removem... mas como e quanto?

É difícil levantar com precisão quantas pessoas são ameaçadas de remoção pelas PPPs habitacionais em São Paulo, por diferentes motivos. Um deles é a flexibilidade dos contratos, que faz com que a definição dos terrenos que serão utilizados para construção dos empreendimentos possa ser alterada a qualquer momento. Essa flexibilização diminui as possibilidades de articulações e resistências nos territórios ameaçados, já que não se sabe quem de fato será removido e em quais condições. À flexibilidade dos contratos, soma-se o fato de que o processo de definição das áreas não é público e nem acompanhado de justificativas da escolha, o que dificulta o acompanhamento e a incidência pelos moradores atingidos, por movimentos de moradia, universidades e entidades que atuam com o tema. Outro fator que

impossibilita o acompanhamento e incidência é o fato de que, quando há definição sobre as áreas que serão usadas na PPP, não há um levantamento prévio sobre quem são os moradores e ocupantes, tampouco sobre as formas de ocupação.

Mesmo antes de as PPPs habitacionais serem estruturadas, ameaças e remoções surgiram em decorrência da estrutura administrativa criada no âmbito do Estado de São Paulo para viabilizar os projetos de PPPs, que vinculou o programa de parcerias a uma política de privatização de terras públicas (MENDONÇA, 2017).

As ameaças por conta dessa estrutura estadual para PPPs tiveram como marco, portanto, a mesma lei estadual que criou o Programa de PPPs e a CPP, em 2004, e que autorizou a alienação de terras públicas. Parte dessas terras se concentrava na região da Operação Urbana Consorciada Águas Espraiadas, e era remanescente das desapropriações para abertura de anel viário e para a abertura da Avenida Água Espraiada (hoje Avenida Roberto Marinho) (MENDONÇA, 2017). Muitos desses terrenos estão ocupados, são assentamentos precários e bairros populares que se estabeleceram em terras públicas estaduais, cuja ocupação remonta, por vezes, à década de 1970. Hoje, muitas pessoas ali estão ameaçadas de remoção, já que os terrenos em que vivem podem ser vendidos para garantir pagamentos dessa política de privatizações e PPPs.

Em dezembro de 2016, foi aprovada mais uma lei estadual que autoriza alienação de terras públicas, incluindo todos os terrenos de área igual ou inferior a 5 mil metros quadrados, bem como a integralização em fundos imobiliários, fundos de participação e de investimentos³⁰, um verdadeiro cheque em branco para o Governo do Estado. A autorização em massa da venda de terras públicas foi um passo no sentido do ganho de liquidez dos imóveis, já que evita o procedimento mais demorado e de maior risco para a venda de terras: a sua discussão e aprovação na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP).

Em 2017, foi estruturado o fundo de investimento imobiliário (FII) do Estado de São Paulo, fundamentado na Lei nº 16.499/2017 e justificado com base nas dificuldades encontradas para efetivação das transações imobiliárias. Inicialmente, foram selecionados 292 imóveis para compor o FII, com o valor estimado de 1,57 bilhão de reais³¹.

Em Nota Técnica, a UPPP e a Secretaria da Fazenda apresentam, entre os critérios para seleção dos imóveis para transferência ao

30 Lei 16.338/2016. Também autoriza a alienação de 79 imóveis da Fazenda do Estado e do DER listados nos anexos da lei, estimados em 1,43 bilhões de reais. Em decorrência dessa medida legal, 19.029 dos 30.150 imóveis do Estado de São Paulo estavam autorizados a serem alienados, sendo 569 imóveis expressamente listados em leis autorizativas; e outros 18.460 que possuíam área inferior a 5 mil metros quadrados (SÃO PAULO, 2017).

FII, a exclusão de imóveis “favelizados” (São Paulo, 2017). No entanto, apontam como uma das limitações do portfólio o fato de alguns imóveis estarem ocupados, seja “invadidos por terceiros”, seja utilizados por órgãos ou membros ativos ou aposentados da Administração Pública (ibidem, p. 8). Ainda segundo o documento, os ocupantes desses imóveis serão realocados a partir de esforços da Secretaria de Governo. Em resposta às privatizações pretendidas e às ameaças de realocação, moradores dos imóveis do Estado remanescentes de desapropriação de áreas na Zona Sul paulistana se organizaram e se articularam em busca de respostas e segurança e, embora esta mobilização tenha levado à proposição de uma Ação Civil Pública pela Defensoria Pública³² e de um projeto de lei que autoriza a regularização de moradias em imóveis do DER nesta região³³, as ameaças de remoção permanecem.

A estruturação das PPPs e dos mecanismos para garantir seu funcionamento, portanto, estabeleceram vínculos perversos com uma política de privatização de terras, que as submetem à lógica da máxima liquidez e rentabilidade em detrimento dos direitos sociais dos seus ocupantes.

Além dos conflitos envolvendo as terras públicas usadas para garantia de todas as PPPs do governo estadual, disputas variadas permearam a escolha de terrenos para as obras da PPP habitacional estadual. Durante a modelagem da PPP habitacional do Estado de São Paulo, a principal tensão se deu em torno da delimitação da responsabilidade pela indicação e pela aquisição dos terrenos na parceria (PALLADINI, 2018).

A edição de um decreto³⁴ que declarou como de interesse social 900 imóveis no centro de São Paulo acirrou conflitos e resistências em torno da proposta da PPP habitacional. Grande parte dos proprietários e inquilinos – moradores ou comerciantes – ficaram cientes do projeto por meio de cartas com ofertas de serviços de escritórios de advocacia (MURIANA & DURAN, 2013) e se articularam na elaboração de um mapeamento que identificou que 86% dos imóveis estavam em uso (ibidem), indicando que a PPP propunha um modelo de terra arrasada que contrariava diretrizes do próprio projeto, como o aproveitamento de áreas subutilizadas. Esses moradores e comerciantes passaram a pressionar o poder público contra as desapropriações e a Promotoria de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo propôs uma Ação Civil Pública com pedido de suspensão do

31 Do total, 197 imóveis (67%) estão na capital e 206 (71%) na Região Metropolitana de São Paulo.

32 Informações disponíveis no processo administrativo nº 59/2013 do Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

33 O projeto de lei nº 147/2019 foi proposto pelo Deputado Carlos Giannazi (PSOL).

34 Decreto nº 59.273/2013.

processo licitatório da PPP em decorrência da insuficiência da participação na concepção do projeto. Apesar de acumular sucessivas derrotas no judiciário, o decreto foi revogado.

O edital da PPP habitacional estadual lançado em 2014, por fim, determinou que o Estado seria responsável por disponibilizar os terrenos para implantação de empreendimentos de habitação de interesse social no âmbito da PPP habitacional. No entanto, não delimitou a localização dos empreendimentos, apenas indicou os perímetros de cada um dos quatro lotes, que poderiam ou não ser atendidos ao longo da parceria, o que inviabilizou levantamentos sobre pessoas afetadas pelas obras.

O edital da PPP habitacional municipal, por sua vez, delimitou para cada lote quais terrenos seriam usados para a implantação dos empreendimentos. No entanto, os contratos das PPPs possuem termos que garantem certa flexibilidade para permitir alterações de terrenos escolhidos, ou seja, o período de implantação dos contratos das PPPs habitacionais é o que dá materialidade na territorialização dos empreendimentos, e está sendo marcado por surpresas e novas ameaças. No caso estadual, já com o contrato assinado, o governo do Estado de São Paulo e a prefeitura decidiram implantar empreendimentos de HIS em diversas quadras no centro de São Paulo e, por conta disso, a PPP habitacional estadual passou a ameaçar diretamente famílias de baixa renda moradoras de pensões, cortiços e outras formas de moradia popular nas quadras 37 e 38 do Campos Elíseos. De forma similar, em 2020, no âmbito da PPP municipal e sem qualquer discussão pública, a COHAB incluiu no projeto do lote 12 três imóveis que não estavam inicialmente indicados, ocupados por cerca de 350 famílias (ver Figura 6 no item seguinte). As áreas estão bem distantes do perímetro inicialmente proposto, o que mostra que, de fato, a delimitação territorial da PPP habitacional é muito abrangente, o que amplia a sensação de ameaça de remoção de ocupações habitacionais marcadas pela insegurança na posse.

Apesar da flexibilidade dos contratos, a definição dos terrenos já no edital de concorrência da PPP municipal possibilitou o mapeamento de quais áreas estão ocupadas. Estimou-se, em leitura inicial, que metade dos lotes no edital de março de 2018 estava em terrenos nos quais há pessoas morando (ALMEIDA & MARINO, 2019), configurando uma importante frente de ameaças de remoção, que se man-

teve no edital relançado em 2020 (UNGARETTI et al., 2020), quando o número de famílias ameaçadas de remoção chegou a mais de 5 mil³⁵.

A delimitação dos imóveis por lote na PPP municipal também permitiu análises a partir da sobreposição com outras informações, como o zoneamento. Entre lotes contratados em 2019 ou reapresentados na concorrência em 2020, 78,8% das áreas previstas na PPP municipal são demarcadas como ZEIS³⁶, sendo que muitos perímetros delimitados estão ocupados. Dos 12 lotes da PPP municipal, envolvendo os contratados e os descritos na nova concorrência, 11 incluem terrenos que estão em ZEIS.

A princípio, isso não seria contraditório se essas ZEIS fossem de vazios urbanos e não estivessem ocupadas ou, ainda, se a PPP propusesse um modelo habitacional discutido a partir das necessidades específicas de cada território em vez da premissa da construção de unidades a partir de terrenos “limpos”, que fomenta uma política de terra arrasada como base para seus empreendimentos. No entanto, parte das áreas são demarcadas como ZEIS 1 e ZEIS 3 e, parte delas, apesar de serem ZEIS 2 ou 5, estão ocupadas por assentamentos precários. De acordo com o Plano Diretor Estratégico de 2014 e com a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Zoneamento) de 2016, além de terem percentuais mínimos de HIS, as ZEIS 1 e ZEIS 3 devem garantir a permanência dos moradores, constituindo conselhos de ZEIS para elaborar e aprovar seus planos de urbanização.

Para dar alguns exemplos, o Lote 7 (Vila Maria – Vila Guilherme) prevê que suas “intervenção habitacionais servirão para erradicar a favela existente ao longo do Córrego do Violão”³⁷ (ver Mapa 4). Apesar da indicação no edital de que os serviços contratados devem contemplar o reassentamento das famílias, não há qualquer menção à quantidade e a quem são as pessoas vivendo nesta área ocupada, que é composta por três terrenos demarcados como ZEIS 1 e que, de acordo com dados do portal GeoSampa, concentram 500 domicílios, com ocupação iniciada em 1975. No Lote 10 em Guaianases (Zona Leste), que é uma ZEIS 2, os 504 domicílios mapeados pela contagem de tetos feita pelo LabCidade estão ameaçados de remoção em cenário ainda mais indefinido quanto ao destino das famílias. Quando as ocupações são mais recentes e o zoneamento não reconhece como área prioritariamente destinada para a população moradora (como na ZEIS-2, que prevê a destinação para provisão habitacional), a PPP tem acelerado

35 Estimativas feitas com base em dados oficiais da Prefeitura, contagem de tetos (desenhada a partir de imagem de satélite disponível no Google) e número médio de moradores por “teto” (UNGARETTI et al. 2020).

36 De acordo com nosso levantamento, 63,3% do total da área dos lotes contratados em 2019 são em ZEIS e 89,6% das áreas dos lotes da concorrência de 2020 são em ZEIS.

37 Edital da concorrência internacional nº COHAB-SP 001/2018 – consolidado (p. 115).



Mapa 4

Lote 07 da PPP Casa da Família

Fonte: Edital da Concorrência Internacional nº COHAB-SP 001/2020. Elaboração: Ulisses Castro, LabCidade FAUUSP, fevereiro de 2020.

processos de remoção que já estavam em curso por outras justificativas, apartando mais ainda as famílias do processo decisório e de qualquer atendimento habitacional (ver Mapa 5).

Ou seja, a PPP municipal segue no sentido inverso do que é exigido pelo Plano Diretor para intervir em áreas ocupadas: primeiro contrata (já com quantidades e tipologias definidas), depois dimensiona e especifica as soluções para as pessoas afetadas, em vez de montar os conselhos gestores para que estes identifiquem demandas específicas e elaborem planos de urbanização, cuja intervenção recomendada poderia inclusive não vir a ser uma PPP nesses moldes. O agravante é que esse procedimento é oficial, previsto em contrato. É na etapa preliminar da contratação que o poder público deverá apresentar a definição, o dimensionamento e as especificações dos investimentos relativos a infraestrutura e equipamentos públicos, além de constituir – nos termos do edital – os conselhos gestores das áreas localizadas em ZEIS 1 e 3.

A despeito do fato de, em São Paulo, os conselhos de ZEIS estarem esvaziados da função de elaborar planos de urbanização, se trans-



formaram em arena de mobilização, luta e resistência (BROMFIELD & SANTORO, 2019; GATTI, 2015), principalmente em torno do tema da remoção – tanto para barrar as remoções quanto para garantir o mínimo de discussão sobre o cadastro das famílias, sobre as propostas de relocação, sobre a aferição do enquadramento das famílias à proposta de renda familiar para as novas unidades, entre outros.

Além das ameaças colocadas pelas PPPs como política habitacional se sobrepondo (e se contrapondo) a determinações da política de planejamento e de gestão democrática, o que é agravado nos casos de áreas demarcadas como ZEIS, nas PPPs também há previsão de remoções para usos não habitacionais e, também para estas, o edital e o contrato não definem qual será a solução habitacional para os ocupantes destas áreas.

É o caso do Lote 3 (concorrência de 2020), que prevê a possibilidade de abertura de avenidas e alargamento de viários na favela de Heliópolis, com “substituição residencial” por usos não residenciais. Ao menos 246 domicílios poderão ser removidos, com

Mapa 5
**Lote 10 da PPP
Casa da Família**

Fonte: Edital da Concorrência Internacional nº COHAB-SP 001/2020. Elaboração: Ulisses Castro, LabCidade FAUUSP, fevereiro de 2020.

base na contagem de tetos de domicílios feita pelo LabCidade (Figura 6). A decisão sobre o uso do espaço caberá à futura concessionária, que poderá optar pela implantação dos usos não residenciais no entorno da avenida. Até o momento não foi disponibilizado nenhum levantamento socioeconômico dos moradores, sendo difícil estimar se serão atendidos nos empreendimentos habitacionais que serão construídos.

Mapa 6

Lote 03 da PPP Casa da Família que prevê utilização de terreno da SABESP e abertura e alargamento de viário sobre área ocupada em Heliópolis, demarcada como ZEIS-1

Fonte: Edital da Concorrência Internacional nº COHAB-SP 001/2020. Elaboração: Ulisses Castro, LabCidade FAUUSP, fevereiro de 2020.

No Lote 6 (Figura 7), na Vila Maria-Vila Guilherme, está prevista a implantação de usos habitacionais e não habitacionais em áreas ocupadas hoje por equipamentos públicos, além da possibilidade de demolição de um conjunto habitacional de 35 prédios de cinco andares que abriga cerca de 750 famílias. A galeria de águas pluviais do conjunto tem problemas estruturais que resultaram na abertura de uma cratera de 30 metros em 2019 no estacionamento, e na consequente realização de obras emergenciais. O destino dos moradores, no entanto, será decidido pela futura concessionária, que poderá optar pela



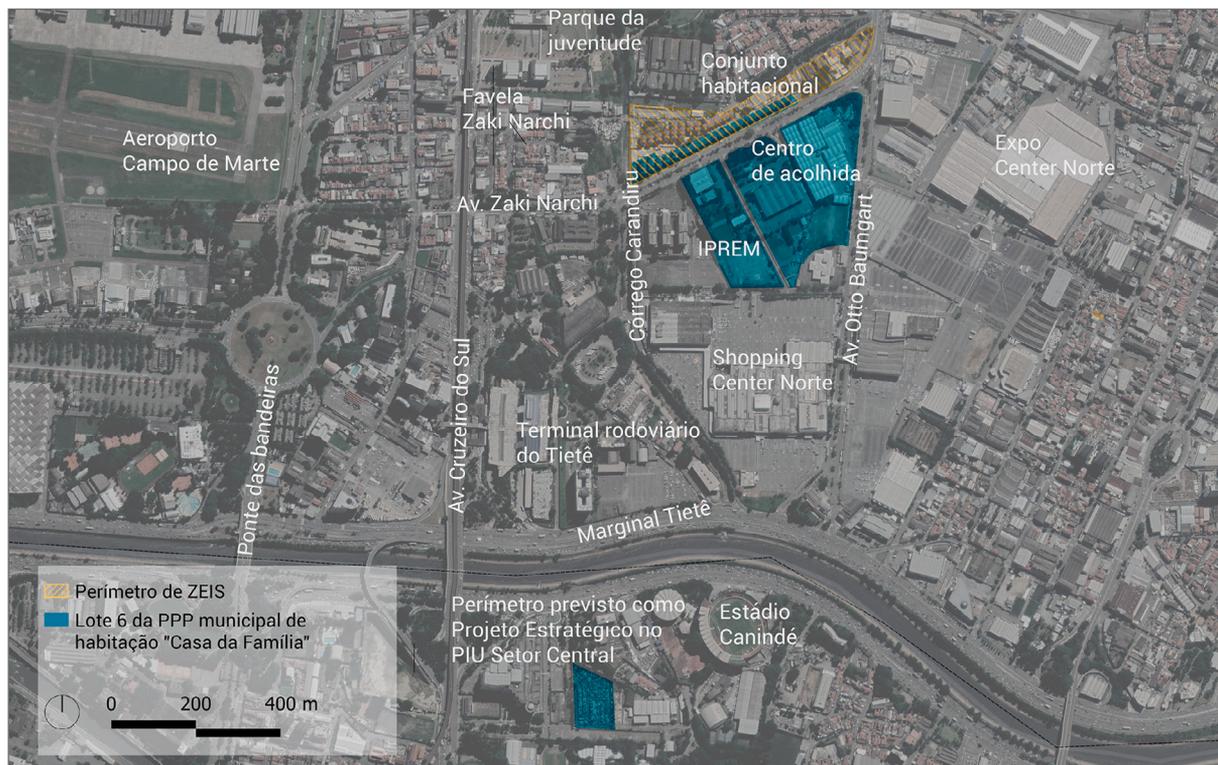
demolição dos prédios para construção de usos não residenciais. Nesse caso, os moradores deverão ser atendidos no empreendimento habitacional que será construído do outro lado da Avenida Zaki Narchi, no âmbito do contrato da PPP, apesar de não terem sido especificados parâmetros e condições para o atendimento das famílias.

A materialização das PPPs nos territórios nos traz elementos quantitativos e qualitativos que complexificam a discussão sobre as ameaças e sobre as remoções. Quando as PPPs finalmente tocam o chão e as ameaças se tornam reais, percebemos que atingem territórios que, muitas vezes, já eram marcados para “sumir do mapa”. Ali vivem pessoas que já passaram por múltiplas ameaças de remoção. São territórios marcados pela insegurança na posse e pela transitoriedade permanente. As PPPs funcionam, portanto, como catalizadoras de processos de exclusão socioterritorial que já estavam instaurados e, portanto, é urgente compreender de forma mais específica, e para além de números, essas ameaças e remoções.

Mapa 7

Lote 06 da PPP Casa da Família que prevê a utilização de áreas do IPREM onde hoje há equipamentos públicos e a demolição de um conjunto habitacional

Fonte: Edital da Concorrência Internacional nº COHAB-SP 001/2020. Elaboração: Ulisses Castro, LabCidade FAUUSP, fevereiro de 2020.



Ameaças e remoções para além dos números: sobreposições de violências em Campos Elíseos e Peri Alto

O Observatório de Remoções acompanhou, em uma escala bem próxima, a implantação da PPP habitacional estadual e as ameaças e remoções nos Campos Elíseos, no centro de São Paulo, metodologia denominada “Observando de perto”. A equipe participou, junto com moradores, entidades e coletivos, do Fórum Aberto Mundaréu da Luz, uma articulação para barrar as remoções decorrentes dessa parceria. Foi realizado amplo trabalho de análise da PPP habitacional estadual, com destaque ao acompanhamento, articulações e resistências junto aos moradores removidos ou ameaçados de remoção (MENDONÇA et al., 2017; GATTI & LINS, 2018; LINS & ROLNIK, 2018; SANTOS et al., 2018; ALMEIDA & FRANCO, 2018; VILLELA et al., 2018; MIRANDA et al., 2019). Neste trabalho sobre PPPs habitacionais e remoções, vamos destacar alguns dos aspectos já trabalhados anteriormente pelos autores mencionados em relação à PPP estadual.

O Observatório de Remoções também tem analisado a PPP habitacional municipal desde 2018, além de desenvolver acompanhamento de perto nos casos da Zona Norte paulistana, os lotes 7 (Vila Maria – Vila Guilherme) e 12 (Casa Verde – Cachoeirinha). Quando os casos observados de perto em ambas as PPPs são colocados lado a lado, revelam marcas comuns das duas parcerias e que, portanto, não podem ser lidas como meros acidentes de percurso. O objetivo deste item é discutir esses aspectos comuns a partir dos casos da PPP estadual em Campos Elíseos e do lote 12 da PPP municipal, na região do Peri Alto.

A primeira marca comum entre as PPPs habitacionais advém do fato de que todos os territórios em que os diferentes lotes são implantados têm história: nos casos daqueles que possuem pessoas vivendo e tornam-se ameaçadas de remoção pela chegada da PPP, tratam-se de áreas marcadas pela insegurança na posse e pela transitoriedade permanente.

Muitas remoções antecederam a contratação das PPPs habitacional e do hospital Pérola Byington na Região de Campos Elíseos. Há pelo menos duas décadas a região sofre pressões para que se torne mais atrativa ao capital imobiliário e boa parte dessas tentativas foi conduzida pelo poder público (municipal, estadual e federal) dentro das estratégias de valorização do centro, que desde a década de 1960,

vinha perdendo população, quando viveu a saída das classes médias e sua paulatina transformação em um território popular³⁸ (NAKANO et al., 2004; SILVA et al., 2009; KARA JOSÉ, 2010; MARQUES & REQUENA, 2013). A combinação de diversos fatores foi fundamental para que esse território tenha resistido a tais pressões, em grande medida: a presença de patrimônio histórico tombado, a propriedade fundiária fragmentada da área, a presença de população de baixa renda com diferentes formas populares de moradia, como cortiços, pensões e ocupações e, desde os anos 1990, a concentração de usuários de drogas, especialmente na região estigmatizada como “Cracolândia”³⁹ (MENDONÇA et al., 2018).

Por outro lado, esses mesmos elementos também são ou foram mobilizados como motivadores ou justificativas para parte das tentativas de intervenção na área, sintetizando parte das disputas políticas e sociais nesse território. Projetos que visavam transformar a região em polo cultural, na década de 1990, incorporaram edifícios e áreas de interesse para preservação do patrimônio ao mesmo tempo em que demoliram edifícios de uso popular consolidado (KARA JOSÉ, 2010), colaborando com o cenário de degradação e abandono que tem servido como justificativa para uma transformação urbana. A tentativa de Concessão Urbanística da Nova Luz, em 2005, tinha como um de seus objetivos superar a fragmentação fundiária e inserir a região em novas dinâmicas do mercado imobiliário formal. A concentração de usuários de droga é atrelada à presença do tráfico para justificar ações policiais e violência do Estado como combate ao tráfico de drogas, em diversas operações policiais como Operação Limpa Cracolândia (2005), Operação Centro legal (2009), Operação Sufoco (2012), todas lançadas na véspera de debates de projetos urbanos de transformação para a região (GATTI, 2015; PETRELLA, 2017). A existência de população de baixa renda no local (e seu suposto atendimento) foi também argumento para que fosse aprovada a PPP habitacional em 2014.

A história de insegurança habitacional das famílias dos Campos Elíseos também está relacionada a esse histórico de tentativas de reestruturação urbana da área, sendo que, no período recente, remete ao menos à derrubada de 5 imóveis na Rua General Couto Magalhães, em 2007, seguida da demolição de prédios residenciais, comércio e um shopping popular que daria lugar a uma escola de dança na quadra 49, em 2010, e da demolição de imóveis da quadra 50 em 2013 (ALMEIDA, 2018).

38 Além da continuidade do projeto Nova Luz e as PPPs Habitacional e dos Complexos Hospitalares nos Campos Elíseos, esse território do centro de São Paulo também é englobado pelo PIU Setor Central, assim como parte do lote 6 da PPP municipal. Essa PPP ainda tem outros lotes em áreas destinadas à reestruturação urbana: o lote 8 é parte do perímetro da OUC Água Espraiada; o lote 11 é parte dos PIUs Arco Pinheiros e Vila Leopoldina – Villa-Lobos; o lote 9 e parte do lote 6 estão no perímetro do PIU Arco Tietê; os lotes 1, 2 e 4 estão no perímetro do PIU Bairros do Tamanduateí; além de que o lote 7, embora não esteja dentro de nenhum PIU em desenvolvimento, é parte da Macroárea de Estruturação Metropolitana delimitada pelo PDE 2014 como territórios destinados à reestruturação urbana.

39 Rui (2016) conta que o termo “Cracolândia” aparece pela primeira vez nos jornais em 1995, associado à região de produção e tráfico de droga. Almeida (2018, p. 33-34), atualizando o trabalho feito por Taniele Rui, afirma que segue aparecendo um apoio à “requalificação” proposta, reproduzido na narrativa hegemônica nos principais jornais de São Paulo, que trazem um discurso de criminalização e desmoralização da população que vive precariamente no Centro, frequentemente tratada como “invasora”, “viciada”. A parte da cidade é vista como lugar que precisa ser “limpo”.

Na época, foram removidos moradores de diversos imóveis desse tipo, que receberam da CDHU a promessa de atendimento habitacional definitivo, o que até hoje não ocorreu. Naquele momento, a PPP estava ainda na fase de elaboração do edital de concorrência, com muitas indefinições sobre o local onde seria implantada. No entanto, a interrupção dos projetos previstos para as quadras 49 e 50 após as remoções e demolições configuraram, posteriormente, “oportunidades” para a construção das unidades habitacionais da PPP em terras que já haviam sido adquiridas pelo poder público.

O imbricamento perverso de ações policiais, demolições e projetos urbanos, portanto, já era conhecido quando, em maio de 2017, uma megaoperação policial, combinada com a lacração de comércios e o início da demolição de edifícios com pessoas dentro na quadra 38, na Alameda Dino Bueno com a Rua Helvétia, foram seguidos do anúncio da implantação de um verdadeiro projeto urbano de revitalização do centro (LINS & ROLNIK, 2018). Tratava-se de um convênio do estado com a prefeitura para construção de empreendimentos habitacionais no âmbito da PPP habitacional, nas quadras 37 e 38, junto com a implantação do Hospital Pérola Byington na quadra 36, também por meio de uma PPP.

Contraopondo-se à história das violências, temos a história das resistências, que já existiam na região (ibidem) e que, frente a essa nova rodada de violações, articularam-se e denunciaram as ilegalidades das lacrações, das demolições e da previsão de implantação de um projeto em uma zona especial de interesse social sem formação de conselho gestor e sem consulta aos moradores. Uma das pressões realizadas em diversas frentes foi pela criação de Conselho Gestor de ZEIS das quadras 37 e 38, que foi formado em julho de 2017 e começou a se reunir no final de agosto do mesmo ano. Desde então, a população dessas quadras demarcadas como ZEIS 3, que vive em pensões, hotéis, ocupações e outras formas de moradia popular ou que trabalha nos comércios, luta pela garantia de que receberão atendimento habitacional definitivo antes de serem removidas para a construção de novos edifícios da PPP habitacional estadual (ibidem).

Por fim, o projeto da PPP habitacional estadual tenta sobrepor outras narrativas a esse território para justificar a sua implementação e negar todas as violências: a de que se trata de um lugar “vazio”, em um primeiro momento e, quando é impossível reafirmar isso, a de que vai atender as pessoas removidas e, até, garantir melhores condições de

vida. No entanto, a impossibilidade desse atendimento habitacional revela mais uma vez a contradição no cerne da política habitacional promovida pelas PPPs habitacionais: os empreendimentos são voltados para famílias de faixas de renda mais altas do que aquelas que estão sendo removidas, tanto por conta das possibilidades de financiamento e de subsídios, quanto por conta dos altos custos de manutenção (como condomínio e gás). Também não são voltados para quem depende do comércio existente ali como fonte de renda. Com isso, o conselho gestor é esvaziado de suas atribuições e acaba se tornando um procedimento formal para legitimar o projeto. Embora seja palco de denúncias e resistências, sua composição foi estruturada de tal forma a inviabilizar qualquer enfrentamento efetivo das contradições existentes no cerne do projeto, já que isso iria significar o seu fim⁴⁰.

Três anos depois do anúncio da proposta da PPP habitacional estadual para as quadras 37 e 38 e das mobilizações para paralisação lacrações e demolições, os moradores se veem, mais uma vez, na iminência de serem removidos, dado o andamento dos processos de desapropriação, sem qualquer garantia de atendimento habitacional para além do auxílio aluguel.

No caso da PPP habitacional municipal, o mapeamento colaborativo do Observatório de Remoções revelou que sua existência acelerou os processos de remoção nas áreas onde incide, geralmente tendo como motivação as situações de ocupação de área de risco, mas também outras motivações. A motivação da remoção importa, pois se a remoção for considerada em função das obras da PPP habitacional, o Estado ou a PPP teriam obrigatoriedade de oferecer solução habitacional definitiva para as famílias removidas e pagar auxílio aluguel até fornecer a solução permanente. Quando outras justificativas são usadas, essa obrigatoriedade desaparece e, além disso, no caso de justificativa de remoção por risco, a família poderia receber auxílio aluguel só por até dois anos.

Um desses exemplos é o Lote 12 da PPP Municipal, no Peri Alto, Zona Norte, onde estão localizadas ocupações no entorno do Córrego do Bispo. Entre janeiro e maio de 2019⁴¹ foi realizada a remoção de cerca de 1.200 famílias que viviam em áreas que integram o perímetro desse lote da PPP, sob a justificativa de que as famílias estavam sob risco de sofrer acidentes geotécnicos por ocupar o entorno de um córrego (BARBOSA et al., 2018). A área toda foi considerada como R4 (risco muito alto) com base em levantamento feito em 2010, apesar do questionamento de que

40 Informações de relatos concedidos por conselheira e conselheiro do conselho gestor, Talita Gonçalves e Renato Abramowicz, ambos pesquisadores da equipe do Observatório de Remoções.

41 A decisão de reintegração de posse veio a partir de uma Ação Civil do Ministério Público, o juiz autorizou na véspera do Natal de 2018, mas adiou para janeiro de 2019 sob pressão da atuação da Defensoria Pública, Centro Gaspar Garcia, Fórum dos Direitos da Criança e dos Adolescentes da Cachoeirinha e das associações, além da própria Polícia Militar (Barbosa et al., 2018).

algumas áreas poderiam ser demarcadas com risco menor, diante da escala adotada no levantamento e da sua desatualização, o que tornaria a remoção apenas a última alternativa entre outras soluções possíveis.

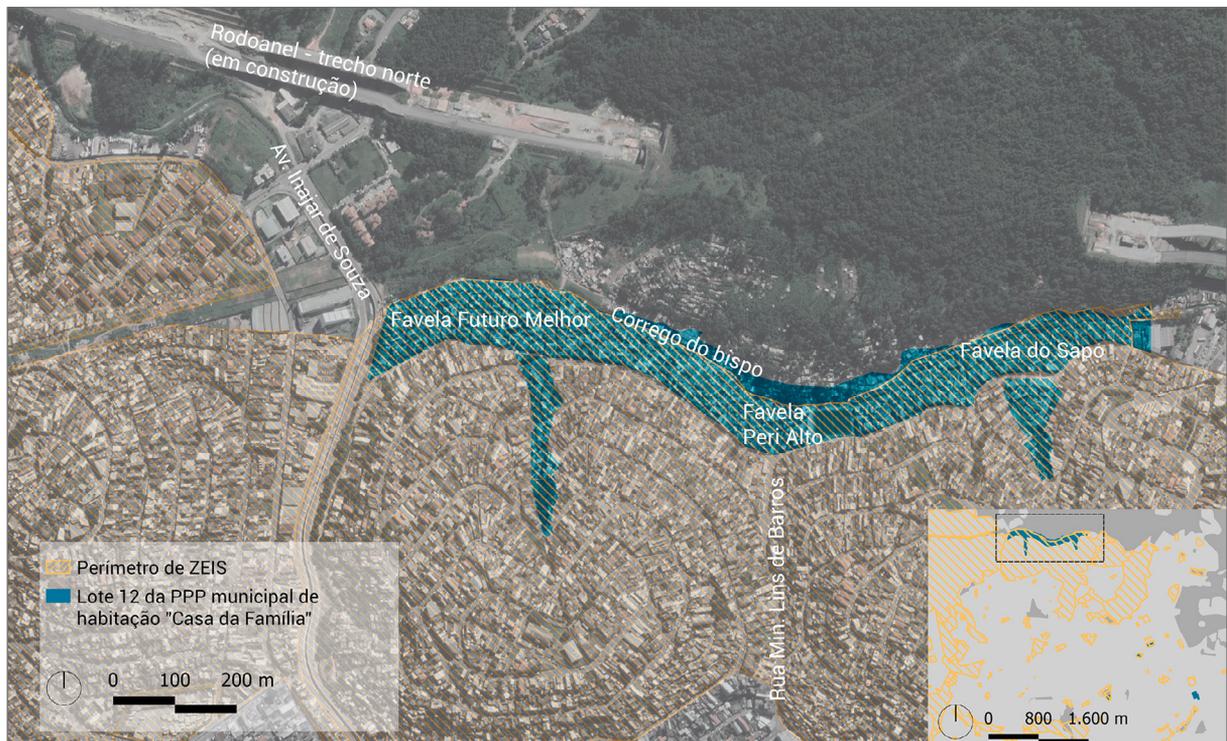
A área ocupada é uma ZEIS 1 e, portanto, deveria ser prioritariamente destinada à regularização fundiária para manutenção das famílias no local, com melhorias na qualidade de vida. No entanto, corresponde ao local que prevê um parque a ser executado no âmbito da PPP habitacional, sinalizando para o fato de que a remoção foi acelerada para liberar o terreno para obras da PPP e, mais uma vez, ocorreu como em exemplos citados anteriormente: não houve a constituição de conselho gestor antes da definição de um projeto para a área, ou seja, antes da formalização da PPP, da discussão dos riscos encontrados no local, das alternativas de atuação para mitigação de riscos e da definição da remoção para implantação de um parque linear.

As famílias tiveram quatro meses para deixar suas casas, tempo em que seria feito o cadastro para recebimento de auxílio-aluguel. No entanto, até a data final, diversos motivos impediram o cadastro de mais de 500 pessoas, que sofreram a remoção sem garantia de que seriam atendidas pelo auxílio-aluguel (UNGARETTI & LACERDA, 2019).

Sem perspectiva de atendimento pelo programa habitacional, a maior parte das famílias passou a receber auxílio-aluguel de R\$ 400 por um ano, renovável por mais um, destinado a quem é removido por risco. Por estarem em perímetro da PPP, no entanto, as famílias deveriam receber o auxílio-aluguel por tempo indeterminado, até terem acesso ao atendimento definitivo, que deveria ser assegurado⁴². Guerreiro (2020) entrevistou famílias que foram removidas e passaram a receber o auxílio-aluguel. A autora denuncia que, se as famílias estavam em situação precária morando, por vezes, na beira do córrego, a remoção só reproduziu e aprofundou a precariedade: a maioria das famílias entrevistadas tinha entrado no mercado de locação residencial pela primeira vez na vida, em função da política pública, tendo vivido anteriormente no sistema de autoconstrução em lotes comprados ou ocupados. Antes, seus parcos rendimentos se direcionavam prioritariamente para a alimentação; agora, têm sido afetados pelas novas prioridades com moradia, que excedem o valor do auxílio municipal.

As alterações na regulação do auxílio-aluguel têm sido constantes em São Paulo (GUERREIRO, 2019) e a mais recente retirou a possibilidade de renovação por mais um ano para famílias que foram retiradas de área

42 As Portarias Sehab 131/2015 e 68/2019 estabelecem as regras do atendimento habitacional provisório, conhecido como auxílio-aluguel.



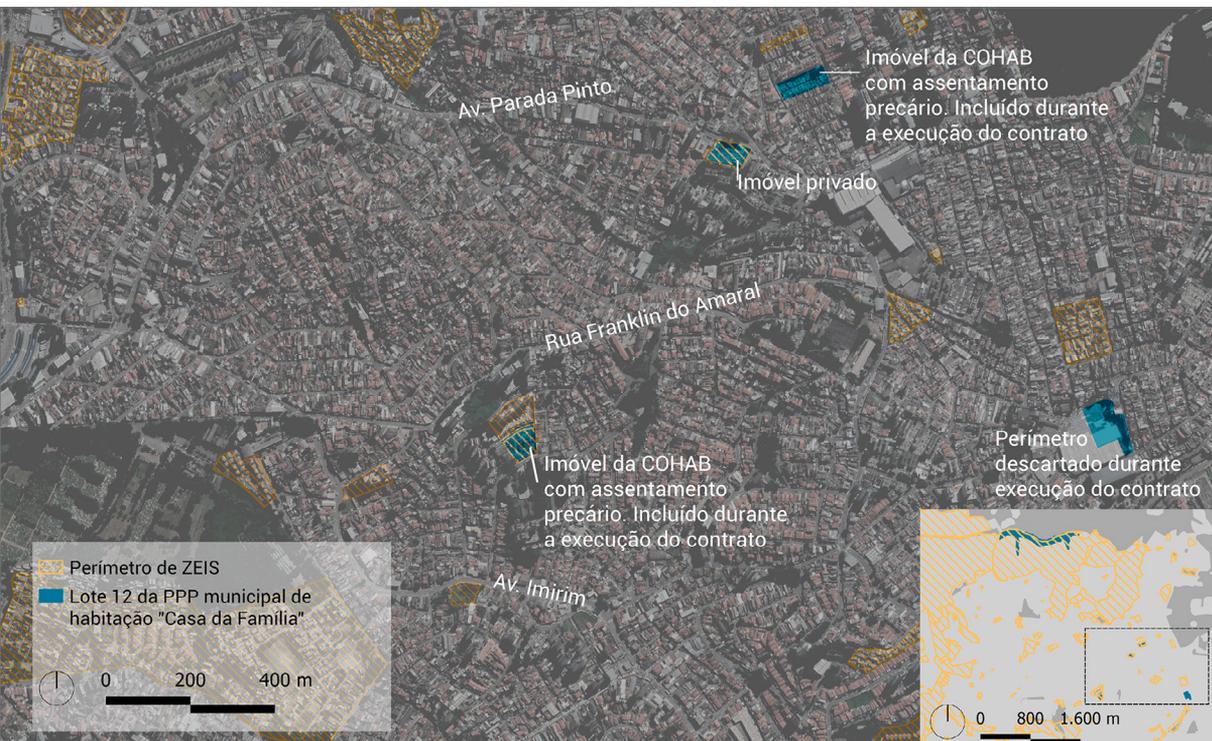
de risco. Essa alteração atingiu os removidos do Córrego do Bispo (Lote 12), que ficaram sem receber o auxílio-aluguel em fevereiro de 2020. Em suma, como argumenta a autora, “a remoção não está associada apenas ao risco, mas também à implantação do projeto da PPP Habitacional no local, que prevê a construção de um parque para a área” (GUERREIRO, 2020, *on-line*) o que vem sendo apontado pelo Observatório de Remoções (BARBOSA et al, 2018; UNGARETTI & LACERDA, 2019).

Visitas feitas pela autora para compreender a situação em que as famílias se encontram, mostraram que “existem casos de novas ocupações, adensamento de ocupações existentes, permanência em área de risco, co-habitação, aluguel de famílias grandes em cômodos exíguos, precários e insalubres, e até mesmo pessoas que estão na rua” (GUERREIRO, 2020, *on-line*). Além disso, as famílias afirmam que estão gastando mais recursos com o aluguel, antes não contabilizados nas despesas da casa própria autoconstruída.

O que a análise das motivações para remoção em áreas de PPPs habitacionais revela é que existem decisões discricionárias envolvidas.

Mapa 8
Lote 12 da PPP Casa da Família (Parte Norte) prevê desapropriações e a remoção de milhares de famílias

Fontes: Edital da Concorrência Internacional nº COHAB-SP 001/2018 e mapeamento colaborativo do Observatório de Remoções. Elaboração: Ulisses Castro / LabCidade, fevereiro 2020.



Mapa 9

Lote 12 da PPP Casa da Família (Parte Sul) prevê a implantação em áreas da COHAB onde há ocupações organizadas

Fontes: Edital da Concorrência Internacional nº COHAB-SP 001/2018 e mapeamento colaborativo do Observatório de Remoções. Elaboração: Ulisses Castro / LabCidade, fevereiro 2020.

Se, por um lado, são retomadas motivações preexistentes (como o risco) para viabilizar remoções “fora da conta” dessas PPPs, em outros casos, o que acontece é o contrário: a Prefeitura mobiliza o projeto da PPP para fortalecer justificativas antes insuficientes para efetivar as remoções. É o caso de três ocupações em áreas da COHAB, na Zona Norte de São Paulo, que estavam ameaçadas de remoção por conta de processos judiciais de reintegração de posse. Em uma dessas ações, a justiça paulista tinha indeferido a remoção, que não se justificava já que a empresa pública não tinha outro uso a ser dado para a área. Pois bem, a solução foi muito simples: depois dessa decisão, a COHAB incluiu a área no âmbito do contrato do Lote 12 já formalizado no âmbito da PPP Habitacional (ver Figura 6). Isso justificou a revisão da decisão judicial, dessa vez concedendo a reintegração de posse, mais uma vez, sem qualquer exigência de atendimento das famílias, já que o motivo “principal” da remoção era o esbulho possessório ou “invasão”, termos técnico e leigo, respectivamente, frequentemente usados para se referir às ocupações de terra.

Essas situações nos mostram a violência com que as PPPs habitacionais chegam aos territórios populares, valendo-se dos mais diversos subterfúgios para ameaçar, remover, não garantir qualquer forma de atendimento, temporário ou definitivo, não garantir a participação dessas pessoas sobre o futuro das suas vidas e moradias.

Considerações finais

Este texto procurou identificar as ameaças e remoções promovidas pelas PPPs habitacionais em curso na cidade de São Paulo e as relações entre tais processos de despossessão com a lógica própria dessa política habitacional. Os processos, ameaças e remoções identificados são apenas parte das violências estruturais e cotidianas vividas por pessoas que, em vez de atendidas pela política, tornam-se afetadas por ela de diversas formas, aqui agregadas em colocações que buscam retomar e amarrar o conteúdo apresentado anteriormente.

Um dos fatos comuns às duas PPPs habitacionais é a ausência ou a fragilidade da leitura socioterritorial das áreas destinadas a receber as obras. Isso se revela de múltiplas formas, a começar pela ausência de informações sobre terrenos que estão ocupados, por quais usos e, principalmente, por quem. Além disso, a possibilidade contratual de que os perímetros das PPPs sejam alterados deixa em aberto quais os critérios para a escolha de tais áreas. Essa falta de leitura de quem usa ou trabalha nas áreas das PPPs e de suas formas de morar – em casas, barracos, ocupações, pensões, cortiços e outras –, impede que parte das ameaças e remoções sejam contabilizadas como impacto dessa política. Um dos resultados desse processo é a falta de coerência entre as propostas das PPPs habitacionais e as necessidades dos territórios afetados, inclusive aqueles demarcados como ZEIS, o que se mostra inclusive pelo descolamento entre o padrão da moradia produzida e as necessidades habitacionais, tanto dos que vivem nos perímetros das PPPs quanto da metrópole paulista como um todo.

A sobreposição dos perímetros das PPPs com outros projetos urbanos (PIUs, OUCs ou outros), revela-nos que as PPPs habitacionais têm sido utilizadas para promoção da reestruturação urbana e que o apagamento territorial por elas promovido não deve ser encarado como efeito

colateral indesejado, mas sim como parte integrante do desenho da política, reforçando o enlace entre tais aberturas de frentes para o capital imobiliário-financeiro e diversas violações em territórios populares.

As PPPs habitacionais agem como políticas de substituição de população, alterando de modo mais imediato o padrão dos residentes nos casos em que remove famílias, já que estas em geral não são atendidas pelos empreendimentos, uma vez que o modelo da política demanda maior renda, além de as restrições bancárias e de crédito impedirem o acesso das camadas de mais baixa renda da população. Além de agravar as ameaças de remoção, os modelos de atendimento habitacional das PPPs não têm como objetivo o atendimento dessas pessoas, e o desconhecimento de seu perfil é parte deste problema. Privilegiam-se famílias com rendas mais altas, que podem adquirir os imóveis, com a substituição de territórios populares por espaços de uso misto para a classe média ou alta, utilizando o planejamento urbano não para transformar os territórios populares a favor de quem ali vive, mas para mudar o sujeito que habita esse espaço.

Nesse processo, baseado em lógicas de rentabilidade privada, as PPPs mobilizam ativos públicos – recursos, imóveis – inclusive prevenindo a substituição de parte desses ativos por usos mais rentáveis. Isso constitui, em parte, o argumento trazido neste trabalho sobre a PPP como “política única” habitacional: tem ganhado protagonismo, drenando recursos e substituindo políticas em curso, como acontece ao prever que imóveis pertencentes a movimentos de moradia sejam repassados à PPP municipal, em vez de serem geridos e construídos pelos próprios movimentos. Também é o caso da nova concorrência da PPP municipal, na qual vemos mais uma vez a disponibilização de terras públicas para usos que atendam o mercado imobiliário. Isso se manifesta, por exemplo, na previsão de construção de unidades habitacionais para famílias com rendimentos entre R\$10 mil e R\$20 mil e na projeção de áreas para outros usos não comerciais, como o de logística. Além disso, o custo social das remoções e seu impacto orçamentário – por exemplo, do auxílio-aluguel para as famílias removidas – não são considerados na modelagem (UNGARETTI et al., 2020), o que reforça o papel do poder público como quem arca com os riscos das PPPs.

Em ambas as PPPs, diferentes motivos são mobilizados para “limpar” os terrenos que serão disponibilizados para as obras. É caso das alegações de que as áreas destinadas às PPPs apresentam risco à

vida de seus ocupantes (geotécnico no caso da municipal, de segurança das edificações do caso estadual), além de justificativas de combate ao crime, à corrupção e à irregularidade, notáveis em várias operações policiais que antecederam as PPPs e, seguem acontecendo em diversas áreas, como a da PPP estadual. Nesse processo, intensificam-se ameaças preexistentes, levando a remoções que estão em curso, buscando desvincular as remoções do projeto que seria implantado. Com isso, a PPP intensificou e acelerou processos de ameaça que estavam em curso, por vezes levando à remoção.

Considerando que os contratos permitem a inclusão de novas áreas para desenvolvimento das obras, a identificação e a definição de quem está ameaçado pelas PPPs assumem um caráter volátil, em constante transformação. Ou seja, durante a execução dos contratos podem variar – e têm variado – as definições de terrenos que receberão unidades habitacionais, resultando em uma estratégia flexível das PPPs em relação aos territórios em que incidem. Como apresentado anteriormente, essa estratégia tem aterrissado justamente em territórios populares. Se, inicialmente, a motivação da PPP estadual era trazer habitação para o centro, as versões em andamento hoje parecem escolher seus territórios ora por oportunidade, quando existem imóveis públicos disponibilizados; ora por inclusão de áreas contíguas; como na PPP municipal, disseminada por todo o território municipal; ora em áreas onde pode acelerar a transformação de áreas ocupadas.

Nos casos de ameaça e de promoção de remoções pelas PPPs habitacionais, o atendimento dos removidos tem sido negociado caso a caso, etapa por etapa, sendo que, pelo menos no caso da PPP estadual, as formas de atendimento habitacional e sua obrigatoriedade para todos os removidos não fazem parte da conta e da modelagem da PPP. Ou seja, a responsabilidade de garantir o direito à moradia adequada continua inteiramente do Estado, mesmo quando a remoção é realizada para viabilizar rentabilidades privadas por meio da PPP.

Violações e desinformações fazem parte do processo desde o início da PPP, no cadastramento das famílias a serem removidas, na não utilização das informações sobre o perfil dessas famílias para determinar a produção habitacional da PPP, nas indefinições e inseguranças quanto ao atendimento habitacional provisório e definitivo que resultam no fato de que as PPPs não trazem garantias de que removidos serão relocados na área.

Trata-se de situações nas quais “a conta não fecha”. As PPPs habitacionais preveem que muitas pessoas serão removidas, muito mais removidas que realocadas, principalmente levando-se em conta as realocações na mesma região ou nos próprios empreendimentos das PPPs, que, em geral, produzem quantidade insuficiente de unidades para rendas mais baixas, além de restringirem-se ao modelo de aquisição por financiamento. Os reassentamentos são postergados por muito tempo, em processos que levam anos ou nunca são efetivados (SANTORO et al., 2018), mantendo a população removida com atendimento provisório por meio do auxílio-aluguel, como já diversas vezes mencionado.

Além de provisória, essa situação revela-se precária, com cancelamentos frequentes, renegociações a cada ano ou alteração de gestão pública (LABCIDADE, 2020; GUERREIRO, 2019), mantendo essas pessoas em situação de transitoriedade permanente (ROLNIK, 2015). Em alguns casos analisados, outras justificativas de remoção, como risco à vida, são mobilizadas no lugar das obras da PPP, que reduz o tempo obrigatório de pagamento do auxílio-aluguel, levando a mais renegociações e cancelamentos. O processo que se repete sempre é a incerteza do futuro das famílias removidas, com a impressão de que o atendimento definitivo nunca vai acontecer.

Há um descolamento entre as propostas da PPP e a regulação urbanística local, o que, na prática, significa que as PPPs habitacionais se tornam a própria política de planejamento urbano, criando por meio do instrumento contratual as flexibilizações e garantias necessárias ao seu funcionamento, o que inclui supostas “permissões” ou mecanismos para alterar ou fugir de obrigаторiedades dadas por outras regulações, como as de ZEIS. Mesmo em casos em que ocorreu a realização de parte dos procedimentos obrigatórios, como a criação de conselhos de ZEIS (na PPP estadual), isso não significou o desenvolvimento de propostas com os conselheiros e os moradores. Embora importante para articulações locais e questionamentos públicos, o alcance desses conselhos de ZEIS é, em geral, reduzido a uma instância de aprovação e/ou legitimação de propostas que não respondem às demandas locais, processo semelhante ao de outros conselhos gestores de ZEIS (BROMFIELD e SANTORO, 2019).

Esses territórios paulistanos sobre os quais as PPPs habitacionais aterrissam muitas vezes já são alvo de diferentes formas de vio-

lências e ameaças. Nesse quadro, as PPPs habitacionais têm influência sobre e acirram as violências e inseguranças cotidianas dos territórios populares destinados à realização de obras e PPPs. Tal processo mantém a vida das pessoas que vivem e trabalham nesses locais em suspenso, além de ter marcadores de raça e gênero. As incertezas e ameaças criadas ou potencializadas pelas PPPs habitacionais tornam-se, assim, uma violação cotidiana, lenta e contínua, que afeta pequenas e grandes decisões daqueles que vivem nos territórios populares, sujeitos a receber obras das PPPs habitacionais.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, C.** Remoções sistemáticas no centro de São Paulo prejudicam a cidade inteira. *Fórum Aberto Mundaréu da Luz*, 04 maio 2018. Disponível em: <https://mundareuda-luz.org/author/mundareudaluz160318/>. Acesso em: 19 jul. 2020.
- ALMEIDA, C.; FRANCO, F.T.S.R.** Cotidiano e espetáculo: territórios e narrativas em disputa na Cracolândia. In: LINS, R.D.; ROLNIK, R. (Org.). *Observatório de Remoções 2017-2018: relatório bianual*. 1. ed. São Paulo: FAU USP, 2018. v. 1. p. 153-170.
- ALMEIDA, I. M. de; MARINO, A.** Nova parceria público-privada de habitação, novas ameaças de remoção. *LabCidade*, 22 abr. 2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/nova-parceria-publico-privada-de-habitacao-novas-ameacas-de-remocao/>. Acesso em 10 de abr. de 2020.
- AMÂNCIO, T.** Governo de SP entrega obras de creche na cracolândia. *Folha de S. Paulo*, 30 jan. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/01/governo-de-sp-entrega-obras-de-creche-na-cracolandia.shtml>. Acesso em 15 de abr. de 2020.
- ATHAYDE, L. A.** Entrevista concedida a Denise Morado Nascimento, Daniel Medeiros de Freitas e Thais Mariano Nassif Salomão. Belo Horizonte, 29 mar. 2017, apud NASCIMENTO, D. M. et al. O mecanismo da parceria público-privada como reforma do Estado. In: ROLNIK, R. et al. (Org.). *Cidade, Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2018.
- AZEVEDO, M. E.** *Parcerias público-privadas: instrumento de uma nova governança pública*. Coimbra: Almedina, 2009.
- BARBOSA, R. B.; ROLNIK, R.; UNGARETTI, D.; MENDONÇA, P.; GONSALES, T. A.** Parque, PPP habitacional e... milhares de pessoas na rua na Zona Norte de São Paulo. *LabCidade*, 20 dez. 2018. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/parque-linear-ppp-habitacional-e-milhares-de-pessoas-na-rua-na-zona-norte-de-sao-paulo/>. Acesso em: 09 de abr. de 2020.
- BETIM, F.** Gestão Doria inicia demolição de prédio na cracolândia com moradores dentro. *El País*, 24 mai. 2017. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/24/politica/1495579264_276005.html. Acesso em 13 de abr. de 2020.

- BROMFIELD, H.; SANTORO, P. F.** Conselhos gestores de ZEIS como um instrumento de resistência aos planos de reestruturação urbana em São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU)*, n. 8, Belo Horizonte, jan./jun. 2019.
- CAVALCANTI, F.** “Da Limitação das Parcerias Público-Privadas ao modelo de concessões: equívocos do legislador brasileiro”. In: CAVALCANTI, B. CORREA, A. M. (Coords.). *Estudos Latinoamericanos sobre Concesiones y PPP*. Salamanca/São Paulo: Ratio Legis Librería Jurídica, 2013.
- CDHU.** Ata da seiscentésima vigésima sexta reunião do Conselho de Administração da CDHU realizada em 27 de novembro de 2019. In: Diário Oficial da Cidade de São Paulo, caderno empresarial. São Paulo: Imprensa oficial. Publicação do dia 11 de fevereiro de 2020, p. 17.
- FÓRUM ABERTO MUNDARÉU DA LUZ.** *Campos Elíseos Vivo. Um projeto urbanístico e social elaborado com a comunidade Fórum Aberto Mundaréu da Luz*. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://mundareudaluz.files.wordpress.com/2018/04/completo_caderno-plano-alternativo-luz-r09-2018-04-10_web1.pdf>. Acesso em 15 de abr. de 2020.
- FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA (FNUR) – GT CONFLITOS.** *Panorama dos conflitos fundiários urbanos no Brasil. Relatório de 2018*. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<http://www.cdes.org.br/wp-content/uploads/2019/11/panorama-dos-conflitos-2018-5.pdf>>. Acesso em 09 de abr. de 2020.
- GABOR, D.** The Wall Street Consensus. SocArXiv, 2020, web. Disponível em: <<https://osf.io/preprints/socarxiv/wab8m/>>. Acesso em: 09/07/2020.
- GATTI, S. F.** *Entre a permanência e o deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2015.
- GATTI, S. F.; LINS, R.** Descrevendo a gênese do Fórum Aberto Mundaréu da Luz e a invenção do Projeto Campos Elíseos Vivo. In: LINS, R.D.; ROLNIK, R. (Org.). *Observatório de Remoções 2017-2018: relatório bianual*. 1. ed. São Paulo: FAU USP, 2018. v. 1. p. 91-116.
- GUERREIRO, I. de A.** Como funciona o Auxílio-Aluguel em São Paulo. *LabCidade*, 29 ago. 2019. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/como-funciona-o-auxilio-aluguel-em-sao-paulo/>>. Acesso em 09 de abr. de 2020.
- _____. Removidos do Córrego do Bispo e agora sem receber o auxílio aluguel. *LabCidade*, 02 mar. 2020. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/removidos-do-corrego-do-bispo-e-agora-sem-receber-o-auxilio-aluguel/>>. Acesso em: 10 de abr. de 2020.
- IZAR, P.** Can public-private partnerships help achieve the right to the city in Brazil? The case of Casa Paulista program in São Paulo. *Journal of Urban Affairs*, 2019.
- KARA JOSÉ, B.** *A popularização do Centro de São Paulo: um estudo das transformações ocorridas nos últimos 20 anos*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2010.
- LABCIDADE.** Moradores e comerciantes do Campos Elíseos exigem retomada do pagamento do Auxílio-Aluguel. *LabCidade*, 09 abr. 2020. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/moradores-e-comerciantes-do-campos-elisios-exigem-retomada-do-pagamento-do-auxilio-aluguel/>>. Acesso em 09 de abr. de 2020.

_____. Para onde foram as famílias removidas da quadra 36? *LabCidade*, 12 jun. 2018. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/para-onde-foram-as-familias-removidas-da-quadra-36/>>. Acesso em 09 de abr. de 2020.

LINS, R.D.; ROLNIK, R. (Org.). *Observatório de Remoções 2017-2018: relatório bianual*. 1. ed. São Paulo: FAU USP, 2018. v. 1. 220p

MARQUES, E; REQUENA, C. O Centro voltou a crescer? Trajetórias demográficas diversas e heterogeneidade na São Paulo dos anos 2000. *Novos estudos CEBRAP*, n. 95, São Paulo, 2013.

MENDONÇA, P. H. R. Três contradições das PPPs paulistas: da provisão habitacional aos negócios imobiliários-financeiros. Artigo apresentado no *XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. São Paulo, 22 a 26 de maio de 2017.

_____. *A mobilização de terrenos públicos para a estruturação das parcerias público-privadas de habitação na região metropolitana de São Paulo*. São Paulo: FAPESP, 2018. Relatório final de pesquisa.

MENDONÇA, P.; LIMA, P.; MARTIN, I.; BRITO, G.; ROLNIK, R. Região da Luz em Disputa: Mapeamento dos processos em curso. *LabCidade*, 09 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/regiao-da-luz-em-disputa-mapeamento-dos-processos-em-curso/>>. Acesso em 09 de abr. de 2020.

MIRANDA, F. V. de; ROLNIK, R.; LINS, R. D.; SANTOS, R. A. Planejando contra moradores de ZEIS no centro de São Paulo. *XVII Enanpur*. Natal, 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=997>>. Acesso em 14 de abr. de 2020.

MURIANA, Fabrício; DURAN, Sabrina. 2013. PPP de Habitação: parceria entre governo estadual de SP e capital imobiliário ameaça até classe média. In: *Arquitetura da Gentrificação. São Paulo: Repórter Brasil*. 06 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://gentrificacao.reporterbrasil.org.br/ppp-de-habitacao-parceria-entre-governo-estadual-de-sp-e-capital-imobiliario-ameaca-ate-classe-media/index.html>. Acesso em 09 de jul. de 2020.

NAKANO, A. K.; CAMPOS, C. M.; ROLNIK, R. Dinâmicas dos subespaços da área central de São Paulo. In: *Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo: PMSP/Cebrap/CEM, 2004, p. 123-158.

NASCIMENTO, D. M.; ROMEIRO, P.; ROSA, S. V.; MOURA, R. C. de; FRANZONI, J. A.; MENDONÇA, P. O mecanismo da parceria público-privada como reforma do Estado. In: ROLNIK, R.; SANTORO, P. F.; NASCIMENTO, D. M.; FREITAS, D. M.; RENA, N.; PEQUENO, L. R. B. *Cidade, Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2018.

PALLADINI, G. M. *Parceria público-privada para produção de moradia popular no Estado de São Paulo: O Programa Casa Paulista*. Dissertação de mestrado. São Paulo, FAUUSP, 2018.

PEREIRA, A. L. dos S.; PALLADINI, G. M. Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 20, n. 43, pp. 879-903, set/dez. 2018.

- PETRELLA**, Guilherme Moreira. *A fronteira infernal da renovação urbana em São Paulo: região da Luz no século XXI*. 2017. Tese (Doutorado em Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. doi:10.11606/T.16.2018.tde-29062017-132232. Acesso em 28 de abr. de 2020.
- RACO**, M. Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and the London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 38, n. 1, p. 176-197, 2014.
- ROMERO**, M. J. *What lies beneath. A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. Brussels: Eurodad, 2015.
- REZENDE**, H. D. de. *FormaReformaDesforma: o novo formato da política pública para favelas*. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, Habitat, 2015.
- _____. “Ouvi dizer que vai sair” – política de urbanização de favelas do município de São Paulo – Favela do Real Parque. *Seminário URBFAVELAS*. Rio de Janeiro, 2016.
- ROLNIK**, R. *Guerra dos lugares – A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 01. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015. 424p.
- ROLNIK**, R. et al. (coords.). *Observatório de Remoções 2015-2017. Relatório final do projeto*. São Paulo: LabCidade FAUUSP, LabHab FAUUSP, Labjuta UFABC, Fundação Ford, 2017.
- SANTORO**, P. F.; UNGARETTI, D.; MENDONÇA, P. H. R. O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo. In: ROLNIK, R. et al. (orgs.). *Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: LabCidade FAUUSP, 2018a.
- _____. “Destruir terra pública no processo de financeirização: o caso de São Paulo”. *Anais do Seminário Internacional Financeirização e Estudos Urbanos*. Resumo. São Carlos, IAU USP, maio 2018b.
- SANTORO**, P. F.; LIMA, P. H. B. M.; MENDONÇA, P. H. R. Parcerias público-privadas e habitação social: vínculos perversos. In: ROLNIK, R. et al. (orgs.). *Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: LabCidade FAUUSP, 2018c.
- SANTOS**, R.A.; GONSALES, T.A.; MARINO, A. A formação dos conselhos gestores nos Campos Elíseos e disputas para além da esfera institucional. In: LINS, R.D.; ROLNIK, R. (Org.). *Observatório de Remoções 2017-2018: relatório bianual*. 1. ed. São Paulo: FAU USP, 2018. v. 1. p. 139-152
- SANTOS**, R. A.; MOREIRA, F.; UNGARETTI, D.; ROLNIK, R. Ministério Público denuncia violações do direito de moradia no centro de São Paulo. *LabCidade*, 09 mar. 2020. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/ministerio-publico-denuncia-violacoes-do-direito-a-moradia-no-centro-de-sao-paulo/>>. Acesso em 09 de abr. de 2020.
- SANTOS**, R. A.; VILLELA, F. Último refúgio da quadra 36 é destruído por obra irregular do Pérola Byington. *Observatório de Remoções*, 13 jun. 2018. Disponível em <<https://www.observatorioderemocoes.fau.usp.br/tag/cracolandia/>>. Acesso 09 de abr. de 2020.
- SANTOS JÚNIOR**, O. A., SANTOS, M. R. M.. Megaeventos e o direito à moradia: questões e reflexões a partir do contexto do Rio de Janeiro. Megaevents and the Right to Housing: Questions and Reflections from the Context of Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, F. L et al. *Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, pp. 287-313.

- SÃO PAULO** (Governo do Estado). Fundo de Investimento Imobiliário – Nota técnica. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.imeis.sp.gov.br/anexos/Nota%20T%C3%A9cnica_assinada.pdf>. Acesso em: 09 de jul. de 2020.
- SEHAB**, 2018. Prefeitura publica edital de Consulta Pública da primeira PPP da Habitação da cidade de SP. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=248614>>. Acesso em: 09 de jul. de 2020.
- SUNDFELD**, Carlos Ari (Org.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2007: Sociedade Brasileira de Direito Público: Fundação Getúlio Vargas, Direito GV.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**. SP firma convênio para viabilizar a PPP Municipal da Habitação. *SP Notícias*, 18/05/2019. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/estado-firma-convenio-para-viabilizar-recursos-da-ppp-municipal-da-habitacao/>>. Acesso em 28 de abr. de 2020.
- SECRETARIA DE HABITAÇÃO**. Secretaria de Estado da Habitação entrega em São Paulo 96 apartamentos do Residencial Gusmões, da PPP do Centro. *Portal CDHU*, 31/10/2019. Disponível em <<http://www.cdhu.sp.gov.br/-/secretaria-de-estado-da-habitacao-entrega-em-sao-paulo-96-apartamentos-do-residencial-gusmoes-da-ppp-do-centro>>. Acesso em 09 de abr. de 2020.
- SECRETARIA DE HABITAÇÃO** (Prefeitura Municipal da Cidade de São Paulo). *Diretrizes de intervenção: Quadras 37 e 38 – Campos Elíseos*. São Paulo: Sehab, 2018.
- SILVA**, H. M. B.; BIAVA, A. H.; SÍGOLO, L. M. *Tributos imobiliários e imóveis vazios no Centro de São Paulo*. São Paulo: LabHab, 2009. Relatório Final.
- SOUZA SANTOS**, B. (dir.); GOMES, C. (coord.); SOUZA, F.; FERNANDES, D. REIS, J.; TRINCÃO, C.; FERNANDO, P.; SOARES, C. *Parcerias público-privadas e justiça: uma análise comparada de diferentes experiências*. Coimbra: CESS-Universidade de Coimbra, 2007.
- SPDA**. Relatório da administração. In: *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Imprensa oficial. Publicado em 18 de abril de 2020, p. 69. Disponível em: <https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=-2f2020%2fdiario%2520oficial%2520cidade%2520de%2520sao%2520paulo%2fabril%2f18%2fpag_0069_44343c61b5f54462c6e358a395a9017d.pdf&pagina=69&data=18/04/2020&caderno=Di%C3%A1rio%20Oficial%20Cidade%20de%20S%C3%A3o%20Paulo&paginaordenacao=100069>. Acesso em 5 de mai. de 2020.
- UNGARETTI**, D.; CASTRO, U.; SANTORO, P. F. PPP Habitacional em São Paulo: nova concorrência e novas ameaças de remoção. *LabCidade*, 17 mar. 2020. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/ppp-habitacional-em-sao-paulo-nova-concorrenca-e-novas-ameacas-de-remocao/>>. Acesso em 13 de abr. de 2020.
- UNGARETTI**, Débora.; LACERDA, L. G.. Remoção no Córrego do Bispo reproduz cenário de precariedade habitacional. *LabCidade*, 09 maio. 2019. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/justica-paulista-e-politica-habitacional-reproduzem-cenario-de-precariedade-habitacional-no-corrego-do-bispo/>>. Acesso em: 09 de jul. de 2020.
- VILLELA**, F.; ROLNIK, R.; LINS, R.D.; SANTOS, R.A. Como atingidos por PPPs no centro de São Paulo perderam suas casas. In: LINS, R.D.; ROLNIK, R. (Org.). *Observatório de Remoções 2017-2018: relatório bianual*. 1. ed. São Paulo: FAU USP, 2018. v. 1. p. 117-138.



Remoções em áreas de risco: repensando práticas de mapeamento com base na justiça territorial e nos saberes da comunidade

Rodolfo Baêso Moura, LabGRis UFABC, doutorando da Universidade Federal do ABC | **Talita Anzei Gonsales**, LabJuta UFABC, doutoranda da Universidade Federal do ABC | **Fernando Rocha Nogueira**, LabGRis UFABC, professor da Universidade Federal do ABC | **Francisco de Assis Comaru**, LabJuta UFABC, professor da Universidade Federal do ABC | **Benedito Roberto Barbosa**, LabJuta UFABC, doutorando da Universidade Federal do ABC¹ | **Isabella Berloff Alho**, LabJuta UFABC, graduanda da Universidade Federal do ABC

*Unidos na luta, não nos moverão
Unidos na luta, não nos moverão
Como uma árvore junto ao rio
Não nos moverão!*

Joan Baez

Introdução

Este artigo tem como objetivo abordar a delicada temática dos processos de remoção associados a situações de risco, uma discussão que tem permeado os trabalhos de dois laboratórios de pesquisa da Universidade Federal da ABC (UFABC), o Laboratório de Gestão de Riscos (LabGRis) e o Laboratório Justiça Territorial (LabJUTA). Ambos chegaram a esse tema a partir de distintas perspectivas que analisam o mesmo fenômeno. Aqui, discute-se essa interconexão de temas que vêm sendo abordados pelos laboratórios de forma conjunta: a remoção de moradias como resultado de mapeamentos de risco, num contexto de cidades desiguais e disputadas, e suas consequências para os moradores dessas áreas.

Dois momentos marcaram o histórico recente de convergência entre esses grupos de pesquisa. O primeiro, em 2017, foi retratado na publicação “Precisamos falar sobre moradia nas áreas da Ecovias/Imigrantes: resistência popular e alternativas técnicas” (BARBOSA *et al.*,

¹ É bolsista de doutorado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – (CAPES) – Brasil.”

2017), que apresenta o processo de remoção de duas comunidades sob justificativa do risco. O segundo, em 2018, com o evento “Qualificação da segurança em áreas e moradias em situação de risco², que teve por objetivo a construção de um consenso mínimo entre vários focos de interesse sobre o tratamento das condições de segurança de áreas e moradias em risco (ocupações de edifícios abandonados na região central de São Paulo e assentamentos populares em áreas de expansão urbana).

De forma simplificada, o risco possui dois componentes fundamentais: ameaça/perigo, que expressam a probabilidade de ocorrência de determinado processo físico; e a vulnerabilidade, que influencia o grau de perda socioeconômica da comunidade ou população quando ocorre um desastre (AUGUSTO FILHO; CERRI; AMENOMORI, 1990; CARDONA, 1993; LAVELL, 2000). São vários os tipos de riscos: socioambientais, tecnológicos, econômicos, geopolíticos e sociais (VEYRET; RICHEMOND, 2007). No caso deste trabalho, serão abordados os riscos socioambientais.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mais de 8 milhões de pessoas residem atualmente em áreas suscetíveis a processos de inundação, enxurrada e deslizamento. A Região Sudeste se sobressai e o Estado de São Paulo conta 1,5 milhão de habitantes nessas condições, dentre os quais, aproximadamente 95% estão na Macrometrópole Paulista (MOURA; CANIL, 2019).

Trata-se de um problema construído socialmente e que representa potencialidades de desarranjos e rupturas no meio ambiente urbano (NOGUEIRA; PAIVA, 2018). As ações para o seu tratamento são predominantemente mitigatórias e abarcam um amplo leque de medidas de engenharia, que tentam controlar o processo físico ou o perigo. A remoção do objeto exposto ao risco, no caso os moradores (na sua imensa maioria, vulneráveis e de baixa renda) acaba sendo uma das soluções mais praticadas. A complicação que advém dessa medida é que, ao eliminar a exposição aos riscos socioambientais, por vezes, por se tratar de uma solução fragmentada, não se garante que os moradores não serão expostos a outros riscos como os de desagregação familiar, desemprego, isolamento, distanciamento dos núcleos urbanos centrais e submissão à violência urbana (MORETTI; CANIL; CARVALHO, 2019).

Levantamento recente do Observatório de Remoções aponta que, entre os anos de 2017 e 2018, ao menos 254 áreas encontravam-se ameaçadas de remoção por estar demarcadas como áreas de risco

2 Entre os 62 participantes do evento, estavam representantes da Cruz Vermelha, do Ministério Público de SP, da Defensoria Pública de SP, institutos de pesquisa (IPT, IG, Cemaden), movimentos sociais (CMP, CT, MTST, AMPS), técnicos municipais e agentes de defesa civil (Franco da Rocha, Ribeirão Pires, Santana de Parnaíba, Santo André, Suzano) e docentes (UFABC, UFRN, UFV, USP, Metodista).

alto ou muito alto na Região Metropolitana de São Paulo, sendo esta a maior causa de ameaças de remoção (LINS; ROLNIK, 2018). Trata-se de áreas localizadas, em sua maioria, na periferia da metrópole, quase sempre ocupada pela população de baixa renda.

Desde o início do mapeamento de remoções, são recorrentes as denúncias de famílias sendo removidas por conta do risco, muitas vezes, sem que sejam ao menos apresentados estudos aprofundados sobre a condição de risco, alternativas de intervenção para mitigação do risco ou sequer atendimento habitacional adequado por parte do poder público.

Ao refletir sobre medidas de mitigação de riscos, a ideia do “cobertor curto”, que pode solucionar de um lado, mas complicar de outro, vem se somando a outras, concorrendo para tornar a remoção a principal solução frente a situações de risco. Essa ação, em geral, não acompanha uma visão holística da situação e não contribui para promover ações integradas, mantendo o *status quo* de (re)produção de uma cidade desigual e injusta, como no caso de São Paulo.

A interação do LabGRis e do LabJUTA tem resultado em diálogos interdisciplinares sobre essa matéria, de forma a integrar pontos de vista da Gestão de Riscos e da Justiça Territorial. Nesse sentido, este artigo busca (a) apresentar um breve histórico sobre os mapeamentos de risco em encostas no Brasil, entre avanços e críticas (b) discutir a perpetuação da cidade segregada a partir das remoções e (c) relatar estudos de caso de mapeamentos de risco, para além da setorização demonstrando interesses difusos sobre o mesmo espaço, como no caso o Morro da Lua, Zona Sul de São Paulo.

Viver em risco e conviver com ele

Conviver com situações de risco faz parte do nosso cotidiano. Ao atravessar uma rua movimentada, ao encarar um alagamento que interrompe o trânsito, ao residir em uma área de encostas que podem deslizar ou ao desacreditar da necessidade do isolamento social, no caso presente da pandemia de COVID-19. Em cada uma dessas situações, nossa capacidade de sair ilesos ou de sofrer o impacto dessas ameaças têm a ver com a identificação/percepção do perigo, o enten-

dimento das suas características essenciais e a adoção de procedimentos de cautela, convivência, enfrentamento, redução, controle, tudo isso no tempo adequado ao processo perigoso. Desenvolver todas essas operações requer sempre esforços, capacidades e recursos que nem todos temos – e, quem os possui, possui em diferentes graus.

A diferença de consequências ou danos, provenientes dessas situações de risco é o grau de exposição a cada ameaça e a vulnerabilidade, a fragilidade frente ao perigo em todos os aspectos (físico, cultural, financeiro, social) de quem está exposto. Como exemplo, no caso da COVID-19, os grupos de maior risco – idosos e portadores de doenças crônicas estão sendo orientados ao isolamento pleno. Mas que porcentagem da população brasileira dispõe de condições habitacionais ou de suporte social e financeiro para tal reclusão nessas circunstâncias?

Para retratar algumas condições do “viver em risco” no cotidiano da sociedade brasileira, é indispensável discutir a vulnerabilidade socioeconômica das nossas cidades. O sentido conceitual da vulnerabilidade, que fica muito evidente e nos choca em cada momento de crise, como o momento presente, está atrelado à privação de direitos básicos, à falta de proteção social e à perda de direitos adquiridos que, transmutados no espaço, produzem o que Kowarick (2009) reconhece como *apartheid* social. As famílias socialmente mais vulneráveis são usualmente as que são levadas a viver/conviver em territórios com os maiores riscos (MORETTI; CANIL; CARVALHO, 2019).

Os riscos, independentemente dos seus tipos, possuem uma dimensão espacial e são resultado de uma construção histórica e social que, por sua vez, estão apoiadas em decisões políticas e econômicas ao longo de sucessivos períodos da produção dos territórios (VEYRET; RICHEMOND, 2007). Entre os diversos riscos do ambiente urbano, nenhum deles é “natural”, pelo contrário, eles são construídos socialmente pela história de apropriação dos recursos naturais e de uso e propriedade da terra. Pode-se dizer que, em sua enorme maioria são resultantes do processo de produção das cidades pautado por uma lógica privatista que promovem diferentes tipos de desastres – a materialização do risco (CARVALHO, 2019).

Na Região Metropolitana de São Paulo, o risco associado a deslizamentos cresce e se destaca à medida em que se aproxima das periferias, em função da precariedade das moradias e da ausência de

infraestrutura e de serviços. Além disso, porque é nas bordas da Bacia do Alto Tietê onde restam alternativas de terras para a população mais pobre morar (MARTINS, 2006; MARICATO, 2012; MOURA; CANIL, 2019), já que ali se erguem os terrenos mais acidentados, ambientalmente frágeis e pouco aptos geotecnicamente à ocupação urbana, desconsiderados pelo mercado imobiliário formal.

Esse processo de percepção da relação precariedade-risco-desastre incentivou a elaboração da primeira metodologia de diagnóstico de riscos em assentamentos precários, essencialmente qualitativa, de baixo custo e com execução relativamente rápida (CERRI; CARVALHO, 1990). Carvalho descreveu que:

(...) a maneira mais simples de se tratar a probabilidade em análises de risco consiste em se atribuir à possibilidade de ocorrência de processo de instabilização, níveis definidos de forma literal (possibilidade de ocorrência baixa, média ou alta, por exemplo). Essa é a base para as análises de risco de caráter qualitativo, em que um profissional experiente avalia o quadro de condicionantes e indícios da ocorrência de processo de instabilização, compara as situações encontradas com modelos de comportamento e, baseado em sua experiência, hierarquiza as situações de risco em função da possibilidade de ocorrência do processo num determinado período de tempo (geralmente um ano) (CARVALHO, 2000, p. 52).

Essa metodologia foi elaborada por pesquisadores do IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas) do Estado de São Paulo para a Prefeitura de São Paulo, como resposta ao desastre da favela Nova República em 1989, que teve como resultado 14 vítimas fatais e a destruição de 58 moradias. Foi um apelo da então Prefeita Luiza Erundina (1989-1992) para que uma situação como aquela não se repetisse. Essa orientação deu origem ao primeiro mapeamento sistemático de riscos em encostas em cerca de 150 favelas (NOGUEIRA, 2002). As moradias das áreas estudadas foram classificadas segundo o grau de risco identificado, ou seja, de acordo com a probabilidade de destruição da moradia por queda ou atingimento.

Em 2001, após dois governos municipais promoverem o esvaziamento técnico do gerenciamento de riscos, a nova gestão municipal herdou muitas ações civis públicas movidas pelo Ministério Público Estadual, determinando a remoção completa das moradias nas áreas de risco. Nogueira (2002), relata o processo de debate e de construção de um termo de ajustamento de conduta entre a Prefeitura

Municipal e a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo, que “implicitamente priorizou a redução de riscos associada à fixação no próprio local dos ocupantes” e que promoveu um novo mapeamento de cerca de 500 favelas, revisando a metodologia do mapeamento anterior e adicionando, a cada setorização de risco, a proposição de intervenções, medidas estruturais e não estruturais, para redução de riscos (CERRI *et al.*, 2007). Em 2010, novo mapeamento sistemático foi realizado no Município de São Paulo por técnicos do IPT (MACEDO *et al.*, 2011).

Como critérios para determinação dos “graus de risco”, adotaram-se aqueles consolidados por Carvalho, Macedo e Ogura (2007), cuja graduação acontece em R1 – risco baixo a inexistente, R2 – risco médio, R3 – risco alto e R4 – risco muito alto. Seus procedimentos metodológicos foram validados e constituindo procedimentos relativamente consensuais entre os técnicos e especialistas. Esse consenso metodológico entre especialistas vinculados a prefeituras, institutos de pesquisa e universidades foi institucionalizado em agosto de 2003, durante o 1º Seminário Nacional de Controle de Risco em Assentamentos Precários nas Encostas Urbanas, promovido na cidade do Recife pelo Ministério das Cidades, que o utilizou como referência para os Planos Municipais de Redução de Riscos (PMRRs).

O PMRR foi um dos instrumentos da Ação de Apoio à Prevenção e Erradicação de Riscos em Assentamentos Precários, ação específica instituída em 2003, logo após a criação do Ministério das Cidades, e integrante do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU). Estima-se que cerca de 200 municípios brasileiros elaboraram seus PMRRs, com recursos próprios ou subsidiados pelo governo federal ou pelos governos dos estados, adotando procedimentos relativamente padronizados (MORETTI *et al.*, 2015). Muitos laudos, pareceres e estudos técnicos sobre áreas de risco de encostas e margens de rios adotaram e adotam essa metodologia como referência.

A produção do conhecimento (identificação, análise e espacialização de riscos) é uma etapa inicial indispensável para a gestão de riscos e para o conjunto de medidas, ações e regramentos que podem evitar os desastres e seus impactos. Sem conhecer o risco, não há como enfrentá-lo com medidas preventivas e/ou mitigadoras. Portanto, pode-se considerar que o amplo exercício de mapeamento de riscos nos

municípios brasileiros com maior suscetibilidade a deslizamentos e processos correlatos deveria fornecer o insumo técnico indispensável para ações de redução e controle dos riscos nessas áreas, além de ampliação da segurança urbana.

No entanto, o risco é um objeto complexo, que se dimensiona pela estimativa de evolução de um estado de realidade indesejável ao longo do tempo e as consequências de sua ação sobre bens e populações. Essa noção implica em vínculos causais entre ações e efeitos, e que efeitos indesejáveis podem ser evitados ou reduzidos se as ações causais forem evitadas ou modificadas (CARDONA, 2007). Sua análise, a determinação de seus “graus” relativos e de sua causalidade, sempre envolvem procedimentos qualitativos e um certo nível de subjetividade. Ainda assim, a qualidade desses procedimentos é essencial na indicação adequada das intervenções para seu controle e redução.

Por isso, consideramos aqui que, para uma análise de riscos em encostas que produza propostas de intervenção (obras, ações, regulações) que efetivamente reduzam o risco sobre as populações a ele expostas, é indispensável a observação dos cinco elementos abaixo discutidos. Na inobservância de qualquer um deles, muitos laudos, mapeamentos e planos de risco resultaram na manutenção, reconstrução ou ampliação dos riscos das populações afetadas.

I. Interdisciplinaridade/transdisciplinaridade: o risco é um elemento complexo e apenas definindo suas causas na integralidade é possível propor uma intervenção aderente. É necessário entender tanto condicionantes do meio físico (ex. a geologia, a morfologia e a morfometria) quanto aspectos do uso e ocupação do solo, as modificações produzidas no ambiente pela ocupação humana e como ela contribuiu na construção do processo perigoso (ex. cortes, aterros e lançamentos de água servida). Uma análise de risco precisa resultar da mensuração dos componentes observáveis, no detalhamento em campo, mas também dos subjacentes (a vulnerabilidade, a resiliência, a governança do problema). Essa reflexão ampla e complexa só tem eficácia na geração de segurança se formulada por meio da coprodução do conhecimento que gera a análise de risco, pela integração dos saberes técnico-científicos diversos aos saberes da gestão pública e das comunidades locais (SULAIMAN; JACOBI; ALEDO, 2019).

Fica aqui a primeira crítica à grande maioria dos mapeamentos de risco produzidos no país, quase todos coordenados por profis-

sionais da engenharia geotécnica ou da geologia de engenharia (NOGUEIRA: SCHWAB, 2007; CANIL; LAMPIS; SANTOS, 2020), limitando seu alcance e seu foco à ameaça, ao perigo e não ao risco, convolução entre o perigo e a vulnerabilidade.

II. Multiescalaridade: para entender a construção social dos riscos nas desigualdades socioespaciais da cidade, do bairro, na recuperação histórica das modificações produzidas pela ocupação local, no entendimento da dinâmica social local e seus reflexos na produção dos riscos, associada à abordagem de detalhamento progressivo do meio físico (CERRI *et al.*, 1996), por meio das cartas de suscetibilidade (1:25.000) e de aptidão à urbanização (1:10.000) que são úteis para dar suporte à análise do risco na escala de detalhe. Detalhe quer dizer observação detalhada em campo, na busca de indicadores e evidências que sustentem a análise. Dentro de cada setor, a definição do grau de risco e a concepção de intervenção deverá se basear na análise caso a caso, casa a casa.

Aí está a segunda crítica a muitos laudos e mapas de risco: é muito frequente observar a generalização de processos por meio da delimitação de setores amplos, onde moradias em condições e graus de risco diversos são incluídas. Tais generalizações frequentemente resultam em remoções de casas com risco baixo a inexistente (R1), juntamente com outras em risco muito alto (R4), ou na imobilização do poder público local por incapacidade de tratar riscos superestimados.

III. Compreensão do estágio de evolução do processo (perigo) e das condições de vulnerabilidade e resiliência dos moradores ou capacidade de intervenção do agente público: para cartografar o risco, é necessário identificar e entender a dinâmica dos processos perigosos potenciais e definir espacialmente os seus limites e seu o estágio de evolução, apoiado por indícios de desenvolvimento e evidências de instabilidade observados em campo (ex. trincas e rachaduras no solo ou nas edificações, degraus de abatimento).

A partir da compreensão da dinâmica, estágio e alcance do perigo, precisamos avaliar as capacidades e fragilidades por parte dos moradores no setor e da comunidade local para seu enfrentamento. Vulnerabilidade é o conjunto de fatores físicos, sociais, ambientais, econômicos e institucionais que condiciona a magnitude do dano sobre determinado meio, exposto a uma ameaça delimitada no espaço e no tempo. Corresponde à predisposição a sofrer danos ou perdas.

Mesmo em análises expeditas de risco, é possível identificar visualmente elementos da vulnerabilidade, como por exemplo, moradores idosos, deficientes, dependentes químicos ou alcoólicos (NOGUEIRA *et al.*, 2018).

Por outro lado, a partir do reconhecimento de um perigo, a disposição e capacidade do governo local em mitigar o problema ou a resiliência dos próprios moradores em enfrentá-lo podem reduzir o risco. Este é o sentido da informação pública e da educação para o risco.

IV. Aderência entre a causalidade e a intervenção proposta: quanto mais profunda e abrangente for a compreensão da causalidade do risco, mais efetiva pode ser a proposição das ações e intervenções capazes de reduzir, controlar e mitigar o risco. Porque, somente a partir do entendimento da dinâmica, do estágio, do alcance e dos impactos possíveis do processo, em função das vulnerabilidades e capacidades, é possível sugerir uma intervenção aderente a esta relação de perigo e vulnerabilidade.

No mesmo sentido de aderência, a adoção da alternativa de remoção de moradias deve expressar condições (a) em que não há capacidade técnica, de governança ou de organização social para redução do risco e qualificação de segurança naquele setor; (b) em que não há alternativa de obra de mitigação do risco, que apresenta alta potencialidade de impacto frente à alta vulnerabilidade dos moradores e/ou da comunidade local e à fragilidade do poder público para monitorar, controlar e reduzir o risco; ou (c) em que a consolidação das moradias no local não garantem condições dignas de habitabilidade, por problemas de salubridade, inacessibilidade, inaptidão geotécnica ou outros fatores, sempre associados às vulnerabilidades dos moradores. Além disso, essa alternativa deve também ser aderente ao estágio de evolução do processo perigoso, para indicar o espaço de tempo em que é possível que o setor seja utilizado como espaço habitacional não definitivo ou, ao contrário, se há urgência de deslocamento das moradias para sua segurança.

São muito frequentes os laudos e mapeamentos que apresentam soluções de intervenção não justificadas por indicadores e evidências, espacialização precisa do processo e sua área de atingimento e que tampouco relacionam suas propostas ao estágio de desenvolvimento de perigo e sua relação com a vulnerabilidade do meio exposto.

V. Ética profissional: a cada profissional ou equipe técnica envolvida no mapeamento de risco, cabe a percepção ética de que a análise e a proposição de intervenções afetam direta e profundamente a segurança dos moradores, de suas moradias, de seus bens e da vida em comunidade. Do mesmo modo, os recursos públicos envolvidos na intervenção devem ser considerados no sentido de propor obras e ações que melhorem a qualidade ambiental e urbana do local, que tenham abrangência coletiva e busquem alternativas possíveis, seguras e econômicas. A recorrência de desastres a que estamos assistindo nos anos recentes, muitas vezes em áreas mapeadas e avaliadas, talvez seja consequência da fragilidade das nossas práticas “técnicas” de gestão.

Em síntese, é indiscutível que houve um avanço nas políticas e instrumentos de gestão de riscos. Entretanto, dialogando com Lavell e Maskrey (2014), as ações que envolvem a redução do risco tratam de condições existentes e não buscam suas causas subjacentes, há uma necessidade de resposta ao imediato. Fazendo uma alusão ao que os autores diagnosticaram para as políticas de redução de risco de desastres, os mapeamentos de risco transformaram-se em *band-aids* aplicados a um problema urbano que é intrínseco ao desenvolvimento de nossas cidades, instrumento que vem sendo requisitado quando ocorre uma crise ou interesse particular em uma área, que em outras circunstâncias recebe muito pouca atenção ou financiamento. Além disso, seguindo a lógica de um instrumento criado para atender a uma disfunção urbana decorrente das práticas de desenvolvimento atuais, é difícil que ele não seja manipulado de acordo com interesses que mantenham o processo de construção de cidade segregada e desigual.

Do histórico aos avanços e às críticas metodológicas, é fato que nos últimos 30 anos os mapeamentos de risco têm transformado o espaço urbano e, sobretudo, a realidade dos assentamentos precários. Nas cidades onde cada metro quadrado pode ser tão disputado, esse instrumento soma-se a tantos outros que modificam a paisagem urbana. Dessa forma, surgem alguns questionamentos como: Qual cidade está sendo construída em meio à disputa por espaço? A remoção das pessoas de áreas de risco garante que elas não estarão expostas a outros problemas ou riscos ainda maiores que aqueles de origem? Quais as condições que viabilizam a remoção por risco em determinada área e não na totalidade das áreas mapeadas?

Apropriação dos territórios: a cidade e as remoções por risco

As cidades vêm, nas últimas décadas, tornando-se espaços de intensa disputa, com a produção de novos territórios de interesse para o mercado imobiliário, megaprojetos públicos ou privados estruturais relacionadas às iniciativas de urbanização, renovação urbana e sistemas de mobilidade, que recortam bairros e distritos aumentando a segregação espacial e os conflitos pela terra, “murallas de dinheiro em busca de ajustes espaciais para aterrissar, balés fantásticos e, de certo modo, macabros que acordam e mobilizam financeiramente moradias até então imóveis, inertes e sem liquidez, milhões de pessoas removidas por todas as grandes cidades do mundo, sintomas e sinais mapeados, lutas pela cidade, lutas que desenham campos de força” (ROLNIK, 2015).

Esses processos de apropriação dos territórios pelo setor privado, com consequências drásticas para os retirantes urbanos, os sem-terra e sem lugar, tornaram-se objeto de análise de diversos autores nos anos 1990, 2000 e 2010 nas cidades brasileiras, fomentando debates calorosos e intensos entre acadêmicos, militantes, gestores e intelectuais orgânicos, dos mais variados espectros políticos, inseridos ou não, no chão dos territórios (FIX, 2001; FERREIRA, 2012; COMARU, BARBOSA, 2019).

Em grande parte das análises referentes aos processos que ensejaram disputas, associados aos investimentos públicos ou privados, nas cidades, observou-se que ocorreram invariavelmente remoções violentas, na forma de despejos individuais por falta de pagamento, remoções coletivas por conflitos fundiários ou pela ação direta de agentes públicos e privados no momento da intervenção urbana. Ainda, são comuns expulsões decorrentes da valorização imobiliária, obrigando os residentes originais dos bairros atingidos a deixar suas moradias em função do aumento do custos dos aluguéis, pela mão nada invisível do mercado (REINA; COMARU, 2015; ROLNIK *et al.*, 2017; BARBOSA *et al.*, 2018).

Não é de hoje que as cidades vêm se transformando em mercadoria, deixando de ser, no contexto do ideário neoliberal, o lugar de trocas e dos negócios para tornar-se um negócio em si. Os anos re-

centes de crescimento econômico e investimentos sociais, entre 2003 e 2014, foram marcados por ampliação considerável de investimentos públicos e privados em diferentes setores e localidades do território nacional. Considerando que houve uma ampliação na destinação de recursos públicos para as áreas sociais, com impactos significativos na diminuição da pobreza, da fome e da desigualdade, por meio de programas que geraram mudanças concretas na agenda de investimentos das políticas públicas, historicamente submetidas a contingenciamentos orçamentários.

Houve, nesse período, também, programas, como o Minha Casa, Minha Vida e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que incluíam uma frente importante de urbanização de assentamentos precários (PAC-UAP). Nota-se porém, que, mesmo com tantos investimentos, não necessariamente ocorreu uma diminuição do déficit habitacional, e, na prática, as cidades pioraram para o conjunto de seus cidadãos e muito mais para os grupos mais vulneráveis e os mais pobres (MARICATO; OGURA; COMARU, 2010; COMARU; BARBOSA, 2019).

Diversos autores, por meio de indicadores, mostram que, apesar das melhorias em parâmetros de escolaridade, renda, mortalidade infantil e expectativa de vida, assistiu-se a uma piora considerável de indicadores relativos à poluição atmosférica, trânsito, acidentes, violência urbana, preço da moradia (SALDIVA; VORMITTAG, 2010). Os preços dos aluguéis e da moradia elevaram-se acima de praticamente todos os outros bens de consumo populares (MARICATO, 2013) e esse fenômeno não se restringiu a uma experiência brasileira, mas a processos mais ou menos gerais que atingiram muitas cidades do mundo inteiro.

Pode-se notar que processos de remoção nunca cessaram nas cidades brasileiras, ao longo destes períodos. Eles acontecem de diferentes formas, envolvendo diferentes atores e territórios de dimensões também bastante distintas. É, então, no contexto de cidades em processo de reestruturação urbana, permeadas por diversos interesses e conflitos, que a metodologia de mapeamento de riscos “aterriça” no território. Ainda que sejam um instrumento técnico, cabe reforçar que, também aqui, como em tantos outros exemplos, a técnica não é isenta. Desse modo, ela pode ser mobilizada, tanto em contextos onde figuram diversos interesses econômicos e políticos, associando-se a

valores neoliberais, mas também enquanto instrumento de empoderamento e resistência.

As equipes do Observatório de Remoções, os movimentos populares, entidades que realizam a defesa do direito à moradia e a Defensoria Pública têm identificado, desde o início das suas atividades de mapeamento, monitoramento dos despejos e de conflitos fundiários em colaboração com as favelas e ocupações, que as remoções justificadas por risco, tanto nas periferias, quanto no centro expandido, aparentemente, têm se intensificado nos últimos tempos.

De acordo com os dados do Observatório de Remoções (ROLNIK *et al.*, 2017), entre 2010 e 2016, foram mapeados ao menos 868 casos de remoção ou de ameaça de remoção nos municípios de São Paulo, Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá, dos quais 81% tratavam-se de áreas incluídas em projetos públicos ou de parcerias público-privadas, como operações urbanas consorciadas, implantação de área verde, obras de infraestrutura e projetos de urbanização de favelas. Note-se que a grande maioria dos casos mapeados ocorreram a partir de desdobramentos da atuação do poder público nos territórios atingidos, seja executando ou promovendo remoções, facilitando ou criando condições para que os despejos acontecessem de forma direta ou indiretamente (ROLNIK *et al.*, 2017).

Entre os casos mapeados, 43% apontavam, como principal justificativa de remoção, a execução de projetos de urbanização de favelas que previam remoção de moradias para sua viabilização (ROLNIK *et al.*, 2017). Tais dados incluíam informações das prefeituras municipais que acumulavam diversos projetos de urbanização de favelas num contexto em que havia um programa federal que previa recursos específicos para essa frente de obras e investimentos públicos.

No caso do município de São Paulo, responsável pelo maior número de casos mapeados, as áreas demarcadas como de risco, já estavam, em sua maioria, consideradas nos projetos de urbanização. Ou seja, por tratar-se de uma sobreposição de justificativas de remoções, optou-se por considerar como principal justificativa, a existência de projeto de urbanização de favelas, que prometia intervenção mais ampla, para além da situação de risco. Por essa razão, a justificativa de risco não possui grande relevância nas ameaças de remoção mapeadas naquele momento, embora se saiba que, nos projetos de urbanização de favelas, há diversas situações de remoção decorrentes de áreas de

riscos socioambientais identificados no interior dos assentamentos. Já no caso das áreas efetivamente removidas, a justificativa de risco começa a aparecer de forma mais relevante naquele período.

Com o final do ciclo dos governos Lula e Dilma e o início da gestão Temer e, recentemente, sob Bolsonaro, agravaram-se as condições de vida da população mais pobre, com aprofundamento da crise social, econômica e política, aumento do desemprego, aumento da pobreza e da desigualdade. Se a crise habitacional nas cidades brasileiras já era grave, tornou-se ainda maior e mais complexa, manifestando-se especialmente no aumento dos conflitos pela terra urbana. Ao longo desse período, também foi possível observar um corte abrupto dos investimentos públicos para intervenção nas cidades, severo esvaziamento do Programa Minha Casa, Minha Vida e encerramento de programas importantes como o PAC e, conseqüentemente, sua frente de urbanização de assentamentos precários.

Nesse cenário, notou-se que os projetos de urbanização de favelas que estavam apenas em fase de planejamento foram excluídos dos bancos de dados oficiais, fato observado principalmente em relação nos municípios das regiões metropolitanas. A paralisação dos programas de urbanização de favelas ou dos projetos habitacionais nos municípios não diminuíram os processos de remoções. Foi observado, na verdade, um acirramento dos conflitos, especialmente, em áreas demarcadas como áreas de risco alto ou muito alto e, portanto, passíveis de serem removidas. Nesse último período, há uma piora real das condições das ocupações e favelas nas periferias. É visível a enorme quantidade de barracos e abrigos de lona, papelão, ou improvisados com restos de madeira, em encostas e beiras de córregos, sinalizando os impactos da crise social, política, econômica e do desemprego sobre esses moradores.

Além disso, a exclusão das ameaças motivadas por projetos de urbanização, fez com que as áreas categorizadas como de risco, que previam remoções, ficassem em evidência, já que não havia mais uma sobreposição de motivações. Assim, por essas razões, no levantamento do Observatório de Remoções a partir de 2017, o risco torna-se uma das principais justificativas das ameaças de remoção. Essas ameaças, bem como algumas remoções já ocorridas, baseavam-se em mapeamentos de risco, muitas vezes, ultrapassados/obsoletos, como no caso do levantamento do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de

São Paulo (IPT-SP), realizado para o município de São Paulo em 2010, que segue como base técnica para fundamentar decisões de remoção até o presente momento, ainda que, como discutido anteriormente, seja necessária sua revisão e atualização.

Em relação aos casos de áreas removidas foi possível notar que, a partir de 2017, houve um aumento das denúncias que mobilizavam a existência de algum tipo de risco para viabilizar remoções em territórios populares. Ainda que isso não represente necessariamente que, de fato, tenha havido aumento de remoções justificadas por risco na RMS, é importante notar que, em termos de denúncias, essa tornou-se uma das principais justificativas apontadas pelos atingidos à equipe do Observatório. Tratava-se tanto de ocupações consolidadas, quanto de ocupações recentes, sendo que algumas delas localizavam-se em áreas de interesse do mercado imobiliário.

Podemos citar como exemplo o caso do Córrego do Bispo, região em que atualmente há um processo de remoção por conta da existência de risco, sendo que parte da área deve receber a Parceria Público-Privada (PPP) Municipal Casa da Família e um parque linear próximo ao córrego (BARBOSA *et al.*, 2018). Esse exemplo chama atenção por se tratar de um mapeamento generalista, que colocou em um mesmo setor casas com padrões construtivos distintos e localizadas em diferentes porções do território. Como pautado no item anterior quanto à multiescalaridade, esse tipo de generalização resultou na remoção de casas com menor grau de risco juntamente com outras que poderiam estar em risco considerado muito alto (R4).

Outros exemplos a ser citados são os diversos casos de remoções ocorridas majoritariamente pela via administrativa e, portanto, sem processo judicial, na cidade de São Bernardo do Campo, entre os anos de 2018 e 2019. No caso de São Bernardo do Campo, a prefeitura criou uma força tarefa envolvendo agentes da guarda municipal para realizar os despejos, levando insegurança e medo às comunidades ameaçadas. A prefeitura baseou sua ação num decreto que instituiu um “sistema de recuperação territorial”, que prevê o impedimento de novas construções, ocupações e até ampliação de habitações, prevendo, inclusive, a cobrança dos custos de remoção a ser paga pelos próprios removidos, no caso de remoções realizadas a critério e pela própria prefeitura (sem amparo de decisão judicial). Amparado por esse decreto, o município passou a remover inúmeras famílias sob a justifi-

cativa de risco, sem que isso sequer fosse discutido de forma ampla e transparente com entidades representantes dos moradores, lideranças e movimentos sociais.

Outro caso que acompanhamos foi a remoção de 150 famílias que ocupavam um terreno na Vila Leopoldina³ no início de 2019. A remoção foi realizada por meio de um ato administrativo da prefeitura, sem processo judicial, com base em um mapeamento de risco que os moradores alegavam desconhecer. A única alternativa habitacional apresentada aos moradores foi o auxílio-aluguel. Porém, na data da remoção, as famílias ainda não tinham recebido o auxílio e algumas sequer haviam sido cadastradas. Cerca de 20 famílias tiveram que se abrigar embaixo de um viaduto próximo ao local de suas antigas moradias.

Ainda que a segurança das famílias seja um tema extremamente relevante, cabe questionar como é possível garantir que famílias removidas de suas moradias mantenham-se seguras, forçando-as à condição de desabrigadas? A remoção desagregadora não só não garantiu a segurança dessas famílias que supostamente encontravam-se em área de risco, mas sobretudo, piorou suas condições de vida, fazendo com que elas ficassem totalmente desprotegidas. Há ainda que se questionar algumas convergências que se acumulam no caso da Vila Leopoldina, como o fato de o terreno em que as famílias estavam localizadas estar localizado dentro do perímetro do Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Arco Pinheiros, projeto de reestruturação urbana que deve promover uma valorização imobiliária da região.

São frequentes os relatos de casos similares ao da Vila Leopoldina, nos quais, “coincidentemente”, há interesses diversos que se sobrepõem à demarcação de áreas de risco. Nesses casos, é necessário questionar o quanto a mobilização da justificativa do risco serve, principalmente, para legitimar processos de remoção rápidos e com baixo grau de questionamentos públicos, já que se trata, supostamente, da segurança das famílias. Nesse sentido, os mapeamentos de risco, ainda que extremamente necessários para o planejamento territorial, também podem ser utilizados de forma problemática. Se por um lado, o mapeamento tem o papel de diagnosticar o território e apontar diretrizes de atuação para o poder público em relação à gestão de riscos, por outro, a experiência empírica mostra que ele tem sido mobilizado, em diversas situações, de forma bastante conveniente do ponto de vista dos interesses de determinados atores imobiliários.

3 Descrição e comentário sobre o caso está disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/remocoes-na-vila-leopoldina-familias-parcialmente-removidas-e-mais-ameacas-a-vista/>>. Acesso em 22 de jun. de 2020.

Um exemplo é o fato de diversas remoções e ameaças de remoção por risco no município de São Paulo nos últimos meses basearem-se no mapeamento do IPT realizado em 2010. Se há preocupação genuína com relação à segurança física das famílias, por que determinada remoção torna-se urgente anos depois do mapeamento, quando aquele território já foi drasticamente modificado e o mapeamento já não condiz com a realidade do local? Questiona-se também por que determinada área torna-se prioridade de remoção pela existência de risco em detrimento de tantas outras demarcadas com o mesmo grau de risco em inúmeros endereços da metrópole?

Em uma metrópole que apresenta quantidade imensa de comunidades em áreas com os mais distintos graus de risco, subitamente decide-se por proceder a remoção de uma comunidade localizada em área de interesse do mercado imobiliário e com sobreposição de estudos ou projetos urbanos (PIUs, Operações Urbanas, por exemplo). A alegação do risco se soma ao discurso do interesse ambiental e isso legitima “remoções rápidas” em regiões de interesse imobiliário – sob a criação de um clima que procura esvaziar argumentos e questionamentos em favor do direito à moradia. O discurso do risco às famílias, que mobiliza medo individual, coletivo e responsabilização técnica e política, encontra terreno fértil para se impor, viabilizando decisões por “remoções rápidas”.

Os casos das famílias oriundas do Córrego do Bispo, São Bernardo do Campo, da Vila Leopoldina, entre tantos outros, ilustram em que medida inúmeras comunidades têm sido ameaçadas e removidas de suas moradias, sob alegação de algum tipo de risco (e portanto, removidas supostamente para garantia de sua proteção) e terminam, tempos depois, por residir em localidades e situações com outros graus e tipos de risco, às vezes em situações de risco similar ou mais elevado.

A observação e o acompanhamento longitudinal no tempo (e no espaço) de comunidades e famílias por parte das equipes do Observatório de Remoções, de lideranças de movimentos populares, advogados populares e pesquisadores mostra que, em diversas situações, esse tipo de intervenção tem, na prática e do ponto de vista das famílias, viabilizado a troca de um tipo de risco por outro. A situação chega ao extremo quando famílias são removidas de uma situação considerada de risco e, ao fim e ao cabo, terminam em áreas e situa-

ções de risco visivelmente maior, como por exemplo as famílias da Vila Leopoldina.

Se, por um lado, o mapeamento de risco pode legitimar processos de remoção rápidos e sem questionamentos, por outro, é possível também utilizá-lo como um instrumento de fortalecimento de resistência da comunidade. Um exemplo é o caso das comunidades Barbozinha e Piratininga, localizadas no entorno da Rodovia dos Imigrantes, sob a concessão da Ecovias, no município de Diadema (SP).

Em 2011, a Ecovias alegou que diversas moradias se encontravam em situação de risco e pediu que as famílias fossem retiradas com urgência e encaminhadas para atendimentos em programas de habitação. Já em 2012, o Ministério Público acionou o judiciário por meio de uma Ação Civil Pública (ACP) que pediu a remoção emergencial de 14 famílias moradoras da comunidade Piratininga, que se encontravam em situação de risco (BARBOSA *et al.*, 2017; LINS; ROLNIK, 2018). Para além das 14 famílias mencionadas, a ação também se estendeu a todas as outras 2000 famílias que ocupam as chamadas faixas de domínio da rodovia. Porém, a ACP não menciona qual o tipo de risco, nem pede ou sugere que sejam analisadas e propostas medidas de mitigação.

Por meio de acompanhamento, do que chamamos no âmbito do Observatório de Remoções de “Observando de perto”, foi possível compreender melhor de que forma a ameaça de remoção se dava, entender suas justificativas e conhecer os históricos e as famílias atingidas. Sendo assim, pesquisadores do LabJUTA convidaram o LabGRis para construir um parecer sobre as condições de segurança nessas comunidades de Diadema. Além do parecer, também foram realizadas oficinas de mapeamento colaborativo e aplicação de questionários para uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas existentes ali. O resultado desse trabalho foi a construção de uma cartilha que apresenta um plano de melhorias que considera as condições de segurança, por meio da indicação de medidas de mitigação e gestão do risco (COMARU *et al.*, 2017).

O material apontava que era possível seguir na área com a implementação de medidas simples que mitigavam a situação de risco existente. Como exemplo, pode-se mencionar o caso da recomendação de redirecionamento da água da chuva e do esgoto para o lado oposto do talude nas casas próximas à crista do mesmo. Com esse

material em mãos, as famílias puderam reivindicar a permanência na área com segurança da prefeitura e da concessionária da rodovia, ao menos até que a moradia definitiva, prometida há anos pelo poder público, ficasse pronta e que, assim, não precisassem se submeter ao auxílio-aluguel. Além disso, as famílias que participaram do processo de discussão conjunta de risco e de medidas de mitigação, conseguiram implementar diversas medidas apontadas no material, fruto de um processo de discussão conjunto mais amplo. Assim, é possível notar que, além de servir como instrumento de luta e reivindicação para permanência das famílias em melhores condições de segurança, o mapeamento e a discussão coletiva com a comunidade sobre o risco, também representou um ganho na autonomia e dos moradores e na melhoria das condições no território.

Ainda nessa discussão, optou-se por analisar o caso do Morro da Lua, a ser detalhado no próximo item, que permite levantar indícios da sobreposição de interesses (imobiliários e de construção de imaginário de uma região “ambientalmente sustentável” ou “verde” e, portanto, com maior “potencial comercial”) sobre uma área e a mobilização do argumento do risco aos moradores de baixa renda, bem como sobre o uso do instrumento de mapeamento. Nota-se a formação de um campo, este sim, permeado de riscos, de instrumentalização da técnica e dos mapeamentos para fortalecimento de posições favoráveis à remoção, uma remoção rápida se possível. Nesse exemplo, também é possível observar o quanto o mapeamento de risco realizado nas condições discutidas no item anterior, pode, assim como no caso das comunidades Barbosinha e Piratininga, constituir-se também em instrumento de resistência dos atingidos.

Por trás da remoção: o caso da comunidade do Morro da Lua, Zona Sul de São Paulo

Como visto no item anterior, alguns casos ilustram a mobilização do argumento do risco como pretexto para remoções de famílias em áreas que se tornam de interesse para o mercado ou para o poder público. Não cabe aqui aprofundarmo-nos nesses casos, que já foram bem relatados em publicações anteriores. Entretanto, processos como

esses são, no geral, complexos e envolvem diversos atores. Em determinados casos, pode haver dificuldade em tecer um fio lógico que demonstre objetivamente as possíveis intenções por trás da remoção de uma comunidade.

No caso do risco, os interesses sobre a remoção ou permanência de famílias, acaba se tornando uma disputa entre atores, alguns deles apontados por Veyret e Richemond (2007), como políticos, técnicos, pesquisadores, administradores públicos, planejadores, associações, ONGs e a população. Soma-se a esses, como já mencionado, o mercado imobiliário. Para exemplificar a relação entre atores e a metodologia de mapeamento, esta seção traz o relato do “Workshop sobre riscos e deslocamentos forçados” e o aprofundamento do caso do Morro da Lua, comunidade na região do Campo Limpo, Zona Sul de São Paulo.

Em 27 de novembro de 2019, na sede do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPE), foi realizado o “Workshop sobre riscos e deslocamentos forçados”, evento organizado pelo LabGRis e o LabJUTA, da Universidade Federal do ABC, em parceria com o MPE. Acompanharam a atividade promotores do Ministério Público Estadual (MPE), peritos do Centro de Apoio à Execução do Ministério Público (CAEX), arquiteta do Grupo de Mediação de Conflitos da Prefeitura do Município de São Paulo e dois peritos do Centro de Apoio da Justiça Fazendária do Estado de São Paulo.

O evento teve por objetivo promover um debate entre técnicos, acadêmicos, peritos e integrantes do Sistema de Justiça sobre a caracterização e avaliação de riscos relacionados a ocupações em encostas e em edifícios vazios na área central de São Paulo, bem como as alternativas para seu enfrentamento pelos gestores públicos; as situações de remoções em ambos os casos; seus impactos sobre a vida dos deslocados, com a construção de novas situações de risco associadas ao deslocamento forçado e as alternativas de revisão de metodologias em construção no sentido de produção de novos paradigmas para tais situações.

Os pesquisadores do LabGRis e do LabJUTA têm se aprofundado na análise crítica da metodologia consolidada de mapeamento de risco, revisando seus procedimentos e critérios empregados para proposição de remoção de moradias, escala de análise e representação, a partir do acompanhamento de casos de deslocamentos forçados e seus resultados efetivos em relação à gestão de riscos, impactos na vida dos deslocados, na construção de novas situações de risco decorrentes do

deslocamento forçado e nas ações do sistema de Justiça no tratamento desses casos. Como parte dessa investigação, os pesquisadores têm buscado abrir diálogo da pesquisa acadêmica com os movimentos sociais de moradia e integrantes do Sistema de Justiça, este mediado particularmente pelo Ministério Público Estadual (MPE) e seu Centro de Apoio à Execução (CAEX), pelos juízes fazendários e seu Centro de Apoio à Justiça Fazendária (CAJUFA)⁴ e pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Esse diálogo do conhecimento acadêmico com a sociedade e o poder público tem se refletido em ações associadas à produção de conhecimento científico: duas pesquisas de doutorado e uma de mestrado junto ao programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território (PGT – UFABC); na possibilidade de um convênio entre a UFABC e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo para assessoria sobre esse tema; em uma continuidade de ações extensionistas e estudos conjuntos, tanto com o MPE, como com promotores do MP dos municípios da região do Grande ABC para discutir estudos de caso no sentido da crítica ao paradigma de que o risco esteja associado à remoção. Além disso, importa nesse trabalho a condução de um debate público para validação das normas para mapeamento de riscos em encostas, bem como critérios para a decisão de remoção.

O *workshop* foi aberto pelos promotores Camila Silveira e Roberto Pimentel, da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo, que apresentaram seus objetivos e relataram um estudo de caso para discussão sobre os paradigmas utilizados. Em seguida, realizaram-se quatro apresentações de pesquisadores vinculados ao LabGRis e ao LabJUTA. O Prof. Ricardo Moretti discutiu aspectos conceituais do risco, sua identificação e soluções para enfrentamento, a partir de diversos exemplos. O doutorando do PGT – UFABC, Rodolfo Moura, apresentou o caso do mapeamento de risco sobre o Morro da Lua, na Zona Sul de São Paulo. Em seguida, a Prof^a. Cilene Victor discutiu o ciclo de vida dos deslocamentos por desastres, ações e políticas de redução de riscos de desastres. Finalmente, o Prof. Francisco Comarú apresentou metodologias construídas para tratamento de riscos apontados pelo Grupo de Trabalho, formado por Bombeiros, assessorias técnicas, universidades, técnicos da prefeitura de São Paulo e Defesa Civil em edifícios ocupados em áreas centrais de São Paulo. Ao final, foi aberto o debate com o público presente, apontando para uma sequência de

4 Está em andamento a elaboração de um manual com normas para mapeamento de riscos em encostas e critérios para a decisão de remoção como alternativa, a ser publicado pela CAJUFA.

Figura 1
Foto da mesa de debate do
“Workshop sobre riscos e
deslocamentos forçados”.
Fonte: Talita Gonsales, 2019.



ações (vistoria conjunta em uma área para discutir as alternativas de intervenção, atividade de troca de ideias e métodos para os técnicos do CAEX; validação das normas em elaboração em audiências públicas) (Figura 1).

No *workshop*, foi apresentado o caso do mapeamento de risco do Morro da Lua (Figura 2), que é mais um exemplo que materializa o tratamento do risco pautado na remoção e no cenário de disputa pela terra urbana, e que tem nesse argumento, uma ferramenta *ad hoc* para remoções de populações de áreas que se tornam entraves para o crescimento urbano ou para o mercado imobiliário. A metodologia de mapeamento dessa comunidade é apresentada de forma a suscitar a reflexão sobre em que medida, a interpretação de cada equipe técnica diante de uma situação de risco, pode resultar em diferentes consequências, inclusive, levantar elementos que podem estar vinculados à remoção de moradias no local.

A comunidade pode ser dividida em duas áreas a partir do período de ocupação, com níveis de consolidação distintos, a primeira mais antiga e consolidada e a segunda mais recente e menos consolidada, ocupada em 2013. Essa segunda área, terreno público, foi objeto de três mapeamentos de risco, nos anos de 2017, 2018 e 2019. Em 2017, foram apontadas 64 moradias em risco muito alto (R4). Em 2018, uma atualização fez com que o número de moradias em R4 fosse alterado para 156, com indicativo de remoção. Ambos mapeamentos foram

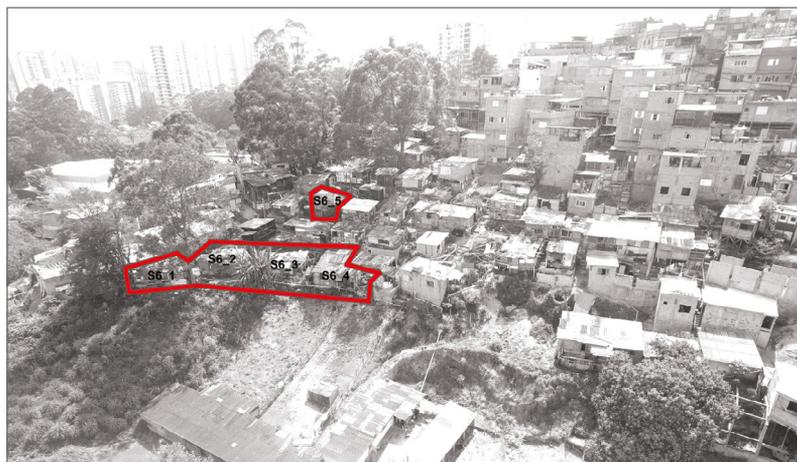
No processo judicial em questão, a equipe, juntamente com o perito, não pode propor medidas de redução do risco no local, pois teve que se ater ao pedido judicial e aos quesitos elaborados no âmbito da ação. O pedido foi que fossem levantadas as condições das moradias em R4 e indicadas quais necessariamente deveriam ser removidas. Para isso, foram adotados os seguintes procedimentos:

- Levantamento de informações como: dados espaciais, histórico de imagens de satélite, declividade, amplitude, geologia, ocorrências de deslizamento pretéritas, entre outras;
- Campo de reconhecimento a partir da delimitação de 2018, 10/10/2019 (Figura 3);
- Fotos aéreas (Drone), 17/10/2019;
- Seleção de fotos e definição prévia dos locais críticos (trabalho de escritório);
- Campo para definição das moradias a serem removidas, 24/10/2019 (Figura 4); e
- Elaboração do relatório.

Como resultado, foram identificadas 50 edificações em R4, distribuídas em 7 setores, sendo que 10 delas encontravam-se aparentemente desocupadas. A Figura 5 traz a delimitação feita em 2018, que apontava a remoção de todo o setor (em amarelo) e, também, demonstra a localização dos setores (em vermelho) de 2019.

Apresentar e discutir o mapeamento do Morro da Lua auxilia na compreensão do contexto de risco do local. Contudo, ao realizar esse trabalho, a equipe, em dois momentos distintos, discutiu o porquê da aplicação do instrumento exatamente naquela localidade. Poderia a remoção estar pautada em outros elementos além do risco?

A primeira vez que essa indagação surgiu foi no levantamento de informações da área. Na ocasião, o uso de imagens históricas de satélite, possíveis de serem acessadas pelo *software Google Earth*, demonstrou como, nos anos recentes, o crescimento de uma área nobre, da Vila Andrade/Morumbi, ocorreu em direção ao Morro da Lua. Essa dinâmica é retratada na Figura 6, por meio das imagens de satélite dos anos de 2008, 2012, 2016 e 2018. As setas vermelhas apontam para área da comunidade objeto do processo, sendo que até 2012 ela não estava ocupada. Já as setas amarelas estão direcionadas para espaços vege-



Figuras 3 e 4
Campo de reconhecimento
junto à comunidade; Moradias
do Setor 6.

Fonte: LabGRis, 2019.

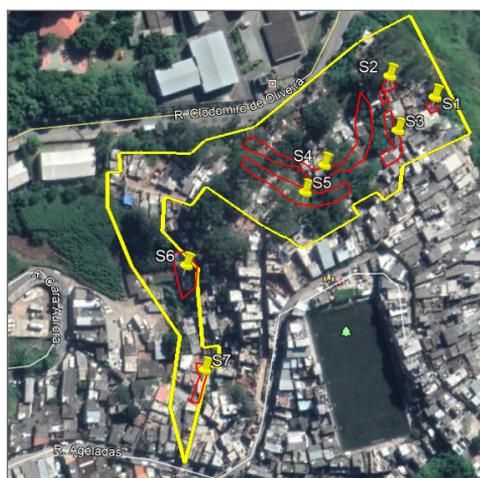


Figura 5
Localização dos setores
mapeados em 2019 em R4
(em vermelho) no interior da
área da mapeada em 2018 (em
amarelo).

Fonte: LabGRis, 2019.

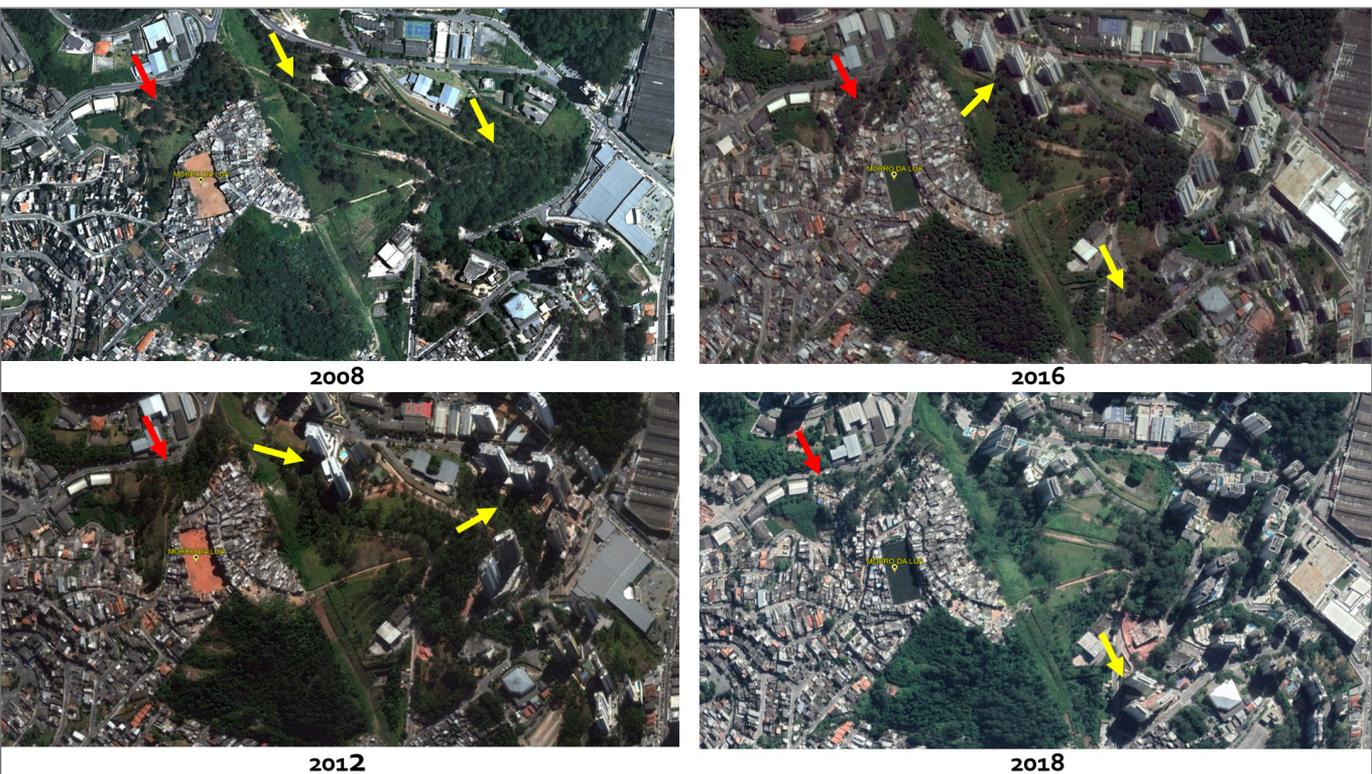


Figura 6
Dinâmica de crescimento
do Morro da Lua e de sua
vizinhança.

Fonte: Google Earth. Elaborado pelos
autores.

tados que foram sendo ocupados ao longo dos anos pelos edifícios do bairro vizinho.

O segundo momento ocorreu no campo de reconhecimento. Para os técnicos que atuam na gestão de riscos e têm como princípio de atuação que a remoção deve ser a última das alternativas, essa atividade envolve sempre algum nível de tensão, já que para os moradores a presença de técnicos pode estar relacionada à possibilidade de remoção. Entre as conversas com os moradores, com intuito de entender a situação de vulnerabilidade local, de ocorrências de deslizamento pretéritas, das condições das casas, do caminho das águas, por vezes, as conversas tomam outros rumos. Em um desses diálogos, um morador disse: “Estão querendo nos tirar daqui para construir um parque!”. Essa frase foi um estímulo para buscar informações que auxiliassem na compreensão mais aprofundada da situação.

Na pesquisa, foi consultado inicialmente o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado em julho de 2014. Já naquele período,



foi constatado, no Caderno Ilustrado do Plano⁶, no Art. 288, inciso *I* – *implantar os parques propostos no Quadro 7 desta lei*, dentre os parques estava o PQ_CL_04 – Vila Andrade Áreas Verdes, que recai sobre o Morro da Lua e pertence à proposta do Arco Jurubatuba. O Decreto nº 56.901, de 30 de março de 2016, que regulamenta os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs), fortalece a implantação do PIU-Arco Jurubatuba⁷ e, conseqüentemente, do PQ_CL_04. A Figura 7 apresenta o Mapa de Áreas Verdes desse PIU e, na Figura 8, está a sobreposição do parque proposto e do setor R4 mapeado em 2018.

Não obstante essas constatações, de fato, os mapeamentos realizados, independente das metodologias aplicadas, expõem uma situação de risco complexa no Morro da Lua. O processo de remoção de moradias a partir do último mapeamento ainda está em tramitação. O detalhamento empregado na última análise de risco, casa a casa, por parte da equipe do LabGRis, com o perito, possibilitou setorizar as moradias que realmente estavam em risco muito alto de deslizamento.

Figura 7
Mapa de áreas verdes parte do PIU-Arco Jurubatuba (PL 01-00204/2018)

A seta vermelha aponta para a localização do PQ_CL_04. Os pontos pretos representam o código de cada intervenção proposta.

Fonte: PMSP, 2018.

6 Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/legislacao/plano_diretor/index.php?p=201796>. Acesso em: 22 de jun. de 2020.

7 O Projeto de Lei que institui o PIU para o perímetro do Arco Jurubatuba – PL 01-00204/2018, teve sua tramitação suspensa por cautelar no agravo de instrumento Nº 2072081-49.2019.8.26.0000.



Figura 8
Sobreposição entre o PQ_CL_04 e o setor R4 mapeado em 2018

Fonte: Elaborado pelos autores, adaptado de PMSF, 2018.

Esse novo trabalho técnico concluiu por uma diminuição de 70% no número de remoções que estavam inicialmente propostas. Entretanto, isso não quer dizer que a área é completamente segura, mas que existe uma menor probabilidade de ocorrência de deslizamento em outros locais da comunidade, que podem estar entre riscos alto e médio, e que, portanto, podem ser tratadas com medidas estruturais pontuais e acompanhadas de medidas não estruturais de conscientização, educação ambiental e urbana, além de percepção do risco junto com os moradores.

Nota-se que os dados levantados demonstram, além do risco, possíveis (e prováveis) interesses imobiliários naquele território, que trazem questionamentos sobre o uso desse instrumento, a saber – o mapeamento de risco – como mais um elemento utilizado em uma disputa pela terra urbana, neste caso, uma terra bem localizada.

Considerações finais

A interface “riscos x remoções” apresenta-se como um campo extremamente importante a ser conhecido, debatido, explorado e questionado em perspectiva interdisciplinar e participativa. As experiências de lideranças e militantes, técnicos e engenheiros, acadêmicos, defensores dos direitos humanos, urbanistas e cientistas sociais devem ser aproximadas e, por meio de estudos de situações empíricas, permitir que se iluminem aspectos que permeiam inúmeras injustiças sociais territoriais, parte das quais, mobilizadas em nome do risco.

Os casos aqui mencionados, frutos de algumas das experiências de acompanhamento do LabGRis e LabJUTA, referentes às comunidades Barbosinha e Piratininga (Diadema), Córrego do Bispo, comunidades em São Bernardo do Campo, Vila Leopoldina, Morro da Lua, entre outras, mostram a importância da construção de leituras e diagnóstico a partir de um processo de diálogo com os moradores, com lideranças e de trabalho conjunto com a comunidade.

Por outro lado, como discutido aqui, é essencial que se parta de um método construído em processos históricos, ancorado em situações empíricas, que sintetize um esforço de ação e mobilização da técnica e dos procedimentos de mapeamento e de análises. Também importa que seja aderente e francamente comprometido com a segurança dos moradores, em sintonia com seu direito à moradia, seu direito à cidade e com o princípio da justiça socioambiental de forma mais abrangente.

Ainda que tenha sido apresentada uma série de críticas aos problemas que o mapeamento de riscos pode representar na transformação e (re)produção do espaço urbano, a crítica do método não representa a sua negação. A experiência do Morro da Lua pode trazer alguns indícios de como as ferramentas e técnicas relacionadas ao mapeamento podem ser bem empregadas, minimizando remoções evitáveis, apontando situações de risco real à vida dos moradores e, por isso mesmo, consolidando-se como potente instrumento para a melhoria das condições de segurança e, em alguns casos, explicitando interesses que podem estar ocultos nos processos judiciais, nos planos e projetos.

A análise de alguns casos também pode levantar a importância de olhar além das características físicas do território analisado. Inte-

ressa compreender também o contexto urbano-imobiliário e sócio-político em que a comunidade está inserida, a fim de compreender interesses, conflitos e atores que ali comparecem, conformando um campo complexo de análise em diferentes escalas, que possa ser considerado na metrópole ou na cidade como um todo, em cada caso e para cada casa.

Note-se que, a partir de um trabalho colaborativo realizado em conjunto com as comunidades, pode-se construir uma visão interdisciplinar sociopolítica e geológico-geotécnica que permita exercitar propostas mais robustas do ponto de vista técnico e metodológico, apoiadas em princípios de justiça social, direito à moradia e à cidade e que resultem em melhoria das condições de segurança e de habitabilidade da população de baixa renda, prevenindo remoções desnecessárias. Para tanto, será essencial o investimento permanente em políticas públicas habitacionais e urbanas que contemplem mapeamentos atualizados em escala apropriada, processos de educação urbana e educação ambiental, além de apoio e investimentos em projetos de pesquisas e extensão para atualização e revisão dessas metodologias.

Referências bibliográficas

- AUGUSTO FILHO**, O.; **CERRI**, L. E. S.; **AMENOMORI**, C. J. Riscos geológicos: aspectos conceituais. In: SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO SOBRE RISCO GEOLÓGICO URBANO, 1, 1990, São Paulo. Anais... São Paulo: ABGE, 1990. pp. 334-41.
- BARBOSA**, B. R. et al. *Precisamos falar sobre moradias nas áreas da Ecovias/Imigrantes: resistência popular e alternativas técnicas*. Santo André: Laboratório de Justiça Territorial – LabJUTA – Universidade Federal do ABC, 2017.
- BARBOSA**, B. R.; **ROLNIK**, R.; **UNGARETTI**, D.; **MENDONÇA**, P.; **GONSALES**, T. A. Parque, PPP habitacional e... milhares de pessoas na rua na Zona Norte de São Paulo. 2018. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/parque-linear-ppp-habitacional-e-milhares-de-pessoas-na-rua-na-zona-norte-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 9 abr. 2020.
- CANIL**, K.; **LAMPIS**, A.; **SANTOS**, K. L. Vulnerabilidade e a construção social do risco: uma contribuição para o planejamento na macrometrópole paulista. *Cadernos Metrôpole*, [s.l.], v. 22, n. 48, p. 397-416, maio 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2020-4803>.
- CARDONA**, O. D. *Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo: elementos para el ordenamiento y la planeación del desarrollo*. In: MASKREY, A. (Org.). *Los desastres no son naturales*. La Red: Bogotá, 1993.

- CARDONA**, O. D. *Indicators of disaster risk and risk management*. Inter-American Development Bank: 2007.
- CARVALHO**, C. S. Análise quantitativa de riscos e seleção de alternativa de intervenção: exemplo de um programa municipal de controle de riscos geotécnicos em favelas. In: *Workshop sobre seguros na engenharia*, 1, 2000, São Paulo. Anais... São Paulo: ABGE, 2000. pp.49-56.
- CARVALHO**, C. S. “Os desastres construídos e a disputa entre o público e o privado”. Carta Capital. [s.l.]. 13 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/brcidades/os-desastres-construidos-e-a-disputa-ente-o-publico-e-o-privado/>>. Acesso em: 10 abr. 2020.
- CARVALHO**, C. S.; MACEDO, E. S.; OGURA, A. T. (org.). *Mapeamento de Riscos em Encostas e Margem de Rios*. Brasília: Ministério das Cidades; Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, 2007.
- CERRI**, L. E. S.; CARVALHO, C. S. Hierarquização de situações de risco em favelas do município de São Paulo, Brasil – critérios e metodologia. In: SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO SOBRE RISCO GEOLÓGICO URBANO, 1, 1990, São Paulo. Anais... São Paulo: ABGE, 1990, p.150-57.
- CERRI**, L. E. S.; AKIOSSI, A.; AUGUSTO FILHO, O.; ZAINE, J.E. Cartas e mapas geotécnicos de áreas urbanas: reflexões sobre as escalas de trabalho e proposta de elaboração com o emprego do método de detalhamento progressivo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOLOGIA DE ENGENHARIA, VIII. Rio de Janeiro, 1996. Anais... São Paulo, ABGE. v.2, p.537- 548.
- CERRI**, L. E. S.; NOGUEIRA, F. R.; CARVALHO, C. S.; MACEDO, E. S.; AUGUSTO FILHO, O. Mapeamento de riscos em assentamentos precários no Município de São Paulo (SP). São Paulo, UNESP, Geociências, v.26, n.2, São Paulo, 2007, p.143-150.
- COMARU**, F. A. et al. Precisamos falar sobre moradia nas áreas da Ecovias/Imigrantes: Resistência popular e alternativas técnicas. In: ROLNIK, R.; COMARU, F.; LEITÃO, K. O. (Org.). *Observatório de Remoções 2015-2017 – Relatório de Pesquisa*. São Paulo: Fauusp, 2017. p. 123-152. Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2017/12/1707OR_publicacaofinal_revDigital_menor.pdf. Acesso em: 01 jun. 2020.
- COMARU**, F. A.; BARBOSA, B. *Movimentos sociais e habitação*. 1 ed. Salvador: UFBA, Escola de Administração, 2019. v. 01. p. 49.
- FERREIRA**, J. S. W. *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil Urbano*. 1. ed. São Paulo: Fupam, 2012. v. 1. p. 200.
- FIX**, M. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.
- KOWARICK**, L. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Editora 34, 2009.
- LAVELL**, A. *Desastres durante una década: lecciones y avances conceptuales y prácticos en América Latina (1990-1999)*. La Red: Bogotá, 2000.
- LAVELL**, A.; MASKREY, A. The future of disaster risk management. *Environmental Hazards*, [s.l.], v. 13, n. 4, p. 267-280, 4 jul. 2014. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/17477891.2014.935282>.

- LINS, R. D.; ROLNIK, R. (org.) Observatório de Remoções 2017-2018: Relatório bianual. São Paulo: FAU USP, 2018.
- MACEDO, E. S.; SANTOS, L. P.; CANIL, K.; SILVA, F. C.; LANÇONE, R. B.; MIRANDOLA, F. A.; COSTA, R. N. Mapeamento de risco em assentamentos precários no município de São Paulo (SP). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOLOGIA DE ENGENHARIA E AMBIENTAL, 13., 2011, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: ABGE, 2011. v. 1 CD. p. 1-10.
- MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.
- MARICATO, E. “É a questão urbana, estúpido! Cidades Rebeldes”. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, 2013. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/e-a-questao-urbana-estupido/>. Acesso em: 06 jun. 2020.
- MARICATO, E.; OGURA, A.; COMARU, F. A. Crise urbana, produção do habitat e da doença. In: SALDIVA, P.; VORMITTAG, E. M. P. (Org.). *Meio ambiente e saúde: o desafio das metrópoles*. 1ed. São Paulo: Ex-Libris, 2010, v. 01, p. 46-65.
- MARTINS, M. L. R. *Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole*. São Paulo: Fausp/Fapesp, 2006.
- MORETTI, R. S.; CANIL, K.; CARVALHO, C. S. *A abordagem de qualificação de segurança como contraponto ao enquadramento de risco*. BRCidades. 2019.
- MORETTI, R.S. (coord.). *Urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento na Região do ABC*. MCTI/CNPq/MCidades: Relatório final, 2015.
- MOURA, R. B.; CANIL, K. Vulnerabilidade social e suscetibilidade a deslizamentos na Região Metropolitana de São Paulo. In: FÓRUM DE GOVERNANÇA AMBIENTAL DA MACROMETRÓPOLE PAULISTA, 1., 2019, São Paulo. Anais... São Paulo, 2019.
- NOGUEIRA, F. R. Gerenciamento de riscos ambientais associados a escorregamento: contribuição às políticas públicas municipais para áreas de ocupação subnormal. Tese (Doutorado em Geociências), Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista – UNESP, Rio Claro, 2002.
- NOGUEIRA, F. R.; SCHWAB, N. Identificação e análise de riscos associados a múltiplos processos ambientais em assentamentos precários de Florianópolis, SC. e a lacuna da vulnerabilidade. In: SIBRADEN, 2, Santos, SP, 2007. Anais [...]. ABGE, 2007.
- NOGUEIRA, F. R.; PAIVA, C. F. E. *Uma contribuição ao tratamento de riscos em urbanização de assentamentos precários*. Oculum Ensaios, [s.l.], v. 15, n. 3, p.437-454, 11 dez. 2018.
- NOGUEIRA, F. R.; SULAIMAN, S. N.; VASCONCELOS, V. V.; SILVA, R. C.; CARVALHO, B. O. Mensuração de vulnerabilidade na escala de detalhe para mapeamento de riscos: uma proposição inicial. In: CBGE, 16., 2018, São Paulo. Anais... São Paulo: ABGE, 2018.
- REINA, M. L.; COMARU, F. A. Dinâmicas imobiliárias e políticas urbanas no centro de São Paulo: uma discussão sobre gentrificação na Mooca. *Cadernos Metrôpole*, v. 17, pp. 419-440, 2015.
- ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- ROLNIK, R.; LEITÃO, K.; COMARU, F.; LINS, R. D. Observatório de Remoções 2015-2017: Relatório final de projeto. São Paulo: FAU-USP, 2017.

SALDIVA, P.; VORMITTAG, E. M. P. (org.). *Meio ambiente e saúde: o desafio das metrópoles*. 1ed. São Paulo: Ex-Libris, 2010, v. 01, pp. 46-65.

SULAIMAN, S. N.; JACOBI, P. R.; ALEDO, A. Riscos e desastres naturais: contribuições da Ciência Pós-normal para um novo paradigma de conhecimento e gestão. In: JACOBI, P. R.; TOLEDO, R. F.; GIATTI, L. L. (Org.). *Ciência Pós-normal: ampliando o diálogo com a sociedade diante das crises ambientais contemporâneas*. Faculdade de Saúde Pública da USP: São Paulo, 2019.

VEYRET, Y.; RICHEMOND, N. M. de. Definições e vulnerabilidades do risco. In: VEYRET, Y. (org.). *Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente*. [tradutor Dilson Ferreira da Cruz]. São Paulo: Contexto, 2007. pp. 25-46.

Remoções como prática institucionalizada: um olhar sobre os desastres-crimes minerários de Minas Gerais

Denise Morado Nascimento, PRAXIS-EA/UFMG, professora da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais¹ | **Daniel Medeiros de Freitas**, PRAXIS-EA/UFMG, professor da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais | **Marina Lima de São José**, PRAXIS-EA/UFMG, mestranda do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais² | **Maurício Lage**, PRAXIS-EA/UFMG, mestrando da Universidade Federal de Ouro Preto | **Renata Salas Soares**, PRAXIS-EA/UFMG, mestranda do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais³ | **Carolina de Oliveira Almeida**, PRAXIS-EA/UFMG, arquiteta formada pela Universidade Federal de Minas Gerais | **Marcos Vinícius Valério Dias**, PRAXIS-EA/UFMG, graduando da Escola de Arquitetura Universidade Federal de Minas Gerais | **Thais Grazielle de Melo Camargos**, PRAXIS-EA/UFMG, graduanda da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais⁴.

O termo *remoção*

O termo *remoção* tem sido frequentemente utilizado em apresentações de dados unificados e resultados numéricos de grandes projetos urbanos, projetos públicos de infraestrutura e urbanização, megaeventos esportivos, parcerias público-privadas, políticas habitacionais, barragens hidrelétricas e atividades minerárias. Independentemente de sua natureza e escala, há um aspecto que entrelaça essas intervenções às remoções: o deslocamento de pessoas/famílias é sempre imposto.

A Organização das Nações Unidas (ONU, 1997) define *remoções forçadas* como a retirada definitiva ou temporária de indivíduos, famílias e/ou comunidades, contra a sua vontade, das casas e/ou da terra que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis formas adequadas de proteção dos seus direitos, e sem que haja busca de soluções apropriadas. A inclusão da expressão *contra a sua vontade* demonstra que remoções envolvem, inevitavelmente, processos violentos, sejam físicos, psicológicos ou simbólicos, de forma continuada e cotidiana.

1 É bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - Brasil, com Bolsa de Produtividade CNPq 2.

2 É bolsista de mestrado da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - (CAPES) - Brasil.

3 É bolsista de mestrado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - (CNPq) - Brasil.

4 É bolsista de iniciação científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - (CNPq) - Brasil.

Em suma, remoções resultantes de intervenções territoriais acontecem sem que os direitos dos afetados sejam plenamente garantidos. O termo é associado a um número resultante de processos carregados de arbitrariedades, responsáveis pela violação de direitos políticos e civis, entre eles, o direito à moradia, o direito à vida, o direito à segurança da pessoa, o direito à não interferência na privacidade, na família e no lar, e o direito ao pacífico gozo de posses (ONU, 1997).

Neste artigo, problematizamos a utilização do termo em sua vinculação com as consequências da atividade minerária em Minas Gerais; no entanto, é importante destacar que as remoções, claro, não são exclusividade dessa vinculação. No artigo “Ocupações urbanas, vilas e remoções em Belo Horizonte” (MORADO NASCIMENTO et al., 2018), apresentamos os números das remoções em Belo Horizonte atreladas a programas de obras públicas de grande porte, obras de urbanização global de assentamentos de interesse social e obras justificadas com base em situações de risco geológico-geotécnico e localização em áreas não consolidáveis (faixas de domínio, áreas inundáveis etc.) da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). Em levantamento de dados de 47 planos de intervenções em áreas nomeadas *informais* (PGEs e PDRRs),⁵ entre 2000 e 2014,⁶ constatamos que o maior motivo para as remoções foi a implantação ou a troca de sistema viário que visavam à urbanização de territórios ou à execução de obras públicas estratégicas. A Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), órgão da PBH responsável pela execução da política habitacional na cidade, ressaltou que a predominância do motivo *sistema viário* se deu em razão de as principais obras terem sido realizadas em grandes territórios populares que demandaram interferências estruturantes para melhoria da acessibilidade. Tal argumento, no entanto, mostrou-se frágil, uma vez que todas as obras viárias tinham conexões inter-regionais como motivação, e não conexões intraterritórios que, em alguns casos, foram comprometidas ou fragmentadas diante das premissas técnicas generalistas adotadas.

Nesses casos, foi possível ponderar que a política habitacional serviu-se do argumento político da redução do déficit habitacional, mas, ao contrário, priorizou a implantação da infraestrutura viária alinhada à liberação de áreas de risco ou de preservação ambiental, independentemente do novo déficit a ser gerado pelas remoções em si. Vale lembrar que a identificação e o apontamento do risco em territórios populares têm significado, usualmente, a simples eliminação do

5 PGE – Plano Global Específico: instrumento de planejamento que visa nortear as intervenções de reestruturação urbanística, ambiental e de desenvolvimento social nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares, considerando os aspectos urbanístico-ambientais, socioeconômicos e organizativos, e a situação jurídica do terreno. PDRR – Plano de Diretrizes de Remoção e Reassentamento.

6 Solicitamos informações à PBH sobre as remoções ocorridas após 2014, por meio da Lei de Acesso à Informação. A resposta é esta que segue: “considerando a pandemia gerada pelo agente coronavírus, informamos que todos os prazos administrativos do Município, inclusive os pedidos de lei de acesso à informação, estão suspensos por prazo indeterminado, conforme art. 14 do Decreto nº 17.298, de 17 de março de 2020.”

risco e não a definição de ações preventivas ou de medidas prioritárias de qualificação de segurança (MORETTI; CANIL; CARVALHO, 2019).

Em razão das análises anteriores,⁷ um ajuste de foco foi necessário. Nosso argumento transformou-se para tratar as remoções como *prática institucionalizada* na qual o deslocamento do território é imposto ao indivíduo que ali mora, independente do direito de propriedade ali constituído, por meio de disposições que funcionam, historicamente e continuamente, como prescrições ou regras de formação inscritas em sua própria lógica. Portanto, não tratamos as remoções por seus números resultantes. Ao contrário, remoções são, *per se*, parte das intervenções públicas e privadas nos territórios. Em outras palavras, são engrenagens do nexo entre Estado e capital, cuja agenda se associa à reforma do Estado. A transformação do Estado tem permitido a produção e a gestão dos territórios por empresas, corroendo-se a proteção de direitos, eliminando-se a mediação dos interesses públicos e ampliando-se a lógica empresa-capital entre agentes públicos (MORADO NASCIMENTO et al., 2018).

Neste artigo, abordaremos as remoções como *prática institucionalizada* à luz dos conflitos provocados pela mineração, presente desde o século XIX no estado de Minas Gerais. Esse debate foi drasticamente ampliado diante dos desastres-crimes⁸ de Mariana (Barragem do Fundão), em 2015, e de Brumadinho (Barragem do Córrego do Feijão),⁹ em 2019, incluindo as operações dos empreendimentos minerometalúrgicos, as cidades economicamente dependentes desses empreendimentos e os impactos nas comunidades.

Tomamos o conceito de *prática* de Bourdieu (2009) para explicar que os traços estruturais das mineradoras e do Estado (*opus operatum*) e as estratégias usadas nas ações individuais e coletivas (*modus operandi*) objetivam e incorporam as remoções como disposições objetivas e subjetivas, estruturalmente construídas por determinações inscritas nas intervenções em determinados territórios, nesse caso, nas áreas minerárias de Minas Gerais. Colocamos o debate em torno das remoções, mas sob outro olhar, já que, como prática institucionalizada, estas se erguem por distintas determinações (ou camadas): (i) minerod dependência global, nacional e local (*commodities* minerais, *royalties*, relações trabalhistas, produção de bens e serviços, geração de renda); (ii) insegurança habitacional, alimentada por cotidianos riscos e ameaças às vidas e aos bens dos moradores (medidas preventivas, compen-

7 Resultados da pesquisa “Ocupações, remoções, despejos e resistências: intervenções territoriais na produção das metrópoles, caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte”, realizada pela equipe PRAXIS-EA/UFMG: Profa. Dra. Denise Morado Nascimento; Prof. Dr. Daniel Medeiros de Freitas; Daniel B. Escada; Maurício Lage; Eduarda A. Carmo; Philip E. V. Weimann; Wallace S. Igléssias. Apoio: UFMG, LabCidade/FAUUSP, Ford Foundation, FUSP, CNPq, Fapemig, IEAT/UFMG.

8 A escolha do termo *desastre-crime* para designar o rompimento das barragens pretende abrigar os diferentes pontos de vista e narrativas em disputa, identificando tanto a noção de acidente ou imprevisibilidade, quanto a noção de tragédia anunciada na qual as empresas assumiram o risco de produzir o evento danoso, conforme comprovado pela CPI de Brumadinho (FONTES, 2018).

9 A barragem de Fundão influencia diretamente os distritos de Mariana: Bento Rodrigues, Camargos, Ponte do Gama, Paracatu de Cima, Paracatu de Baixo, Borba, Pedras e Campinas. A barragem Córrego do Feijão exerce influência direta na sede de Brumadinho e também nas localidades de Córrego do Feijão, Vila Ferteco, Parque da Cachoeira, Pires, Alberto Flores, Tejuco, Córrego Fundo, Casa Branca, Monte Cristo e Cantagalo. De forma indireta, a mina influencia os municípios de São Joaquim de Bicas e Mário Campos, que se ligam a Brumadinho pela BR-381 e pelo Rio Paraopeba (ALMG, 2019a).

sação de danos, direitos individuais e coletivos); e, (iii) relação público-privada entre mineradoras e Estado (sistema de justiça, legislação federal, estadual e municipal referentes aos processos de licenciamento, instalação, operação e fiscalização dos empreendimentos).

Em Relatório Final do CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA (2020, s.p.) – Comissão Especial “Atingidos por Barragens”, estabelecem-se: “Recomendações para Garantir e Preservar os Direitos Humanos dos atingidos por barragens: (i) Direito à informação e à participação; (ii) Direito à liberdade de reunião, associação e expressão; (iii) Direito ao trabalho e a um padrão digno de vida; (iv) Direito à moradia adequada; (v) Direito à educação; (vi) Direito a um ambiente saudável e à saúde; (vii) Direito à melhoria contínua das condições de vida; (VIII) Direito à plena reparação das perdas; (ix) Direito à justa negociação e tratamento isonômico, conforme critérios transparentes e coletivamente acordados; (x) Direito de ir e vir; (xi) Direito à cultura, às práticas e aos modos de vida tradicionais, assim como ao acesso e preservação de bens culturais, materiais e imateriais; (xii) Direitos dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais; (xiii) Direito de grupos vulneráveis a proteção especial; (xiv) Direito de proteção à família e a laços de solidariedade social ou comunitária; (xv) Direito de acesso à justiça e a razoável duração do processo judicial; e, (xvi) Direito à reparação por perdas passadas.”

Para a problematização da utilização do termo *remoções* em sua vinculação com as atividades minerárias, abordaremos certas determinações dessas disposições, organizadas a partir de três importantes fontes: (i) o livro-reportagem *Brumadinho: a engenharia de um crime*, dos jornalistas Lucas Ragazzi e Murilo Rocha, lançado em outubro de 2019; (ii) o banco de reportagens extraídas dos jornais eletrônicos *Estado de Minas*, *Hoje em Dia* e *O Tempo*, que veiculam matérias jornalísticas da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH);¹⁰ (iii) o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Barragem de Brumadinho, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), aprovado em setembro de 2019.

10 Em consulta ao Instituto Verificador de Circulação (IVC) e ao site Guia de Mídia sobre a circulação média diária dos jornais, foram definidos os jornais eletrônicos *Estado de Minas*, *Hoje em Dia* e *O Tempo*, por serem os maiores em número de circulação em MG, no período de 2015 a 2019. A partir de filtros associados, palavras-chave e mecanismos avançados de busca, obtivemos 195 reportagens. Os resultados foram organizados a partir da extração de título, chamada, corpo, data da matéria e link. O banco de dados agregou reportagens complementares de outros veículos nacionais online, quando necessário.

O Estado e o setor minerário em Minas Gerais

Antes de tratarmos das remoções em si, apresentamos criticamente os arranjos institucionais e as territorialidades da atuação do setor minerário em Minas Gerais para evidenciar a presença do setor

Tabela 1 – Principais desastres envolvendo barragens de mineração em Minas Gerais, antes de 2015

Ano	Empresa	Município	Breve descrição
1986	Grupo Itaminas	Itabirito	Rompimento de barragem, causando a morte de sete pessoas.
2001	Mineração Rio Verde	Nova Lima	Rompimento de barragem, causando assoreamento de 6,4 Km do Córrego Taquaras e a morte de cinco pessoas.
2006	Mineradora Rio Pomba Cataguases	Miraí	Vazamento de 1.200.000 m ³ de rejeitos, contaminando córregos, causando mortandade de peixes e interrompendo fornecimento de água.
2007	Mineradora Rio Pomba Cataguases	Miraí	Rompimento de barragem com 2.280.000 m ³ de material, inundando as cidades de Miraí e Muriaé e desalojando mais de 4.000 pessoas.
2008	Companhia Siderúrgica Nacional	Congonhas	Rompimento da estrutura que ligava o vertedouro à represa da Mina Casa de Pedra, causando aumento do volume do Rio Maranhão e desalojando 40 famílias.
2008	Dado não disponibilizado pelo Ibama	Itabira	Rompimento de barragem com vazamento de rejeito químico de mineração de ouro.
2014	Herculano Mineração	Itabirito	Rompimento de barragem causando a morte de três pessoas e ferindo uma.

Fonte: SANTOS; WANDERLEY, 2016, p.90.

no estado, a forma de operação desse tipo de empreendimento, a dependência econômica que se estabelece nos municípios onde se instalam e seus impactos nessas comunidades.

Particularmente no estado de Minas Gerais, as atividades minerárias vêm historicamente afetando seus territórios e moradores em diferentes níveis e escalas, influenciando, diretamente ou indiretamente, de forma positiva ou negativa, a economia local (entre outros aspectos, como emprego e geração de renda, programas socioculturais e mobilidade), o meio ambiente, seja por acúmulo de passivos ambientais ao longo do tempo, seja por crimes socioambientais, e o deslocamento da população nas áreas afetadas, seja por aquisição, na transferência de moradias ou remoções, seja pela imposição de restrições de acesso aos recursos naturais ou ocorrências de desastres tecnológicos (ver Tabela 1).

Lastreadas pela inquestionável minerodependência de diversos municípios,¹¹ Mariana e Brumadinho foram palco de manifestações políticas e populares que pediam a continuidade das atividades minerárias, a manutenção dos empregos e o restabelecimento dos cofres públicos, ainda que permeadas pela indignação e dor das famílias afe-

11 Em relação à abrangência dos impactos econômicos dos desastres-crimes, e de acordo com as análises da Fundação João Pinheiro (FJP, 2020), a redução da atividade da mineração chegou a afetar o Produto Interno Bruto (PIB) de Minas Gerais, que encerrou 2019 com queda de 0,3% frente a 2018, em função, principalmente, dos desdobramentos da disrupção da produção de minério de ferro e da bianualidade do ciclo de safras do café. "No caso da indústria extrativa mineral, medidas de reforço da segurança das barragens localizadas no estado após o rompimento do Córrego do Feijão, em Brumadinho, induziram à suspensão temporária da operação de várias minas", reduzindo o Valor Adicionado Bruto (VAB – valor que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo) da extração mineral no estado em 25,4%, de acordo com dados de 2019 comparativamente a 2018 (FJP, 2020, p.2).

tadas pelos desastres-crimes recentes. Após quatro meses da ruptura da barragem do Fundão, o prefeito Duarte Junior, acompanhado por 60 empresários da cidade, convocou manifestação pela volta da operação da Samarco (controlada pela Vale e BHP Billiton) em Mariana, explicitando a dependência do município do *royalty* da mineração, chamado de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) (MORAES, 2016).¹²

Segundo o senador Antônio Anastasia, a CFEM é paga como compensação que garante aos estados e municípios os aportes necessários para que enfrentem os impactos da mineração: “com o dinheiro, previnem e tratam doenças decorrentes da atividade mineradora, recuperam estradas, enfrentam danos ambientais e geram empregos em outros setores econômicos, pois as minas se esgotarão em algum momento” (SENADO, 2013, s.p.); por isso, ele sugere a elevação dos *royalties*, já que o Brasil tem os menores *royalties* cobrados sobre a mineração no mundo, de 0,2% a 3% do faturamento líquido, enquanto Austrália e Índia, por exemplo, pagam 7,4% e 10%, respectivamente (SENADO, 2013, s.p.).

Em Brumadinho, o prefeito Avimar de Melo Barcelos alertou, apenas quatro dias após a ruptura da barragem do Córrego do Feijão: “o maior empregador privado em Brumadinho é a Vale, precisamos desses empregos também. Como fica a cidade toda desempregada? [...] É a chegada do dinheiro na cidade que faz o comércio funcionar” (BOTTREL, 2019, s.p.).

A Vale, que em 2018 teve um lucro de R\$ 25,657 bilhões (G1, 2019), vem injetando recursos financeiros em Brumadinho para a reparação do desastre-crime a título de ajuda emergencial: um salário mínimo por mês a cada adulto, meio salário mínimo por mês a cada adolescente, e um quarto do salário mínimo por mês a cada criança, tenham eles sido afetados ou não pelo rompimento da barragem. Como consequência, a receita tributária do município e a capacidade de consumo dos moradores, inegavelmente afetados pelo desastre-crime, foram modificadas:

[...] comprei um iPhone XR de R\$ 3.500. Comprei roupa, sapato e estou usando dinheiro também para sair à noite. Todas as minhas amigas estão fazendo isso. (Caroline Brandão).

[...] comprei uma cama. [...] Eu estava com quatro meses de aluguel atrasado. Essa tragédia não era para ter acontecido, mas o dinheiro está ajudando muito (Cleonice Silva dos Santos).

¹² A CFEM é calculada sobre o valor do faturamento líquido, quando o produto mineral é vendido. Entende-se por faturamento líquido o valor de venda do produto mineral, deduzindo-se os tributos, as despesas com transporte e seguro que incidem no ato da comercialização. Quando não ocorre a venda porque o produto foi consumido, transformado ou utilizado pelo próprio minerador, o valor da CFEM é baseado na soma das despesas diretas e indiretas ocorridas até o momento da utilização do produto mineral (DNP, 2015). Minas Gerais é o estado que mais se beneficia dos *royalties* da mineração – 53% da arrecadação total (SENADO, 2013).

[...] pessoas que não tinham nenhuma condição financeira antes passaram a comprar muito. Vi uma senhora com seis carrinhos no supermercado dizendo que estava realizando um sonho (Hudson Rodrigues).

[...] de janeiro a junho de 2019, a receita de Brumadinho alcançou R\$ 153,8 milhões, enquanto no mesmo período em 2018, a receita foi de R\$ 52,5 milhões. (SOUZA, 2019, s.p.).

Os impactos descritos, ainda que circunscritos a um quadro de desastre-crime, são resultado de um processo mais amplo de conflito no campo. Dados publicados no relatório “Conflitos no Campo 2016” pela Comissão Pastoral da Terra revelam, não só conflitos envolvendo projetos de mineração (mais de 50% do total em Minas Gerais), mas outras variadas formas de violência, permeando casos de conflito por água (43,6% dos 172 nacionais, ocorrendo em Minas Gerais e no Espírito Santo) e conflitos relacionados a barragens hidroelétricas (23,26% em Minas Gerais) (*apud* ZHOURI, 2018).

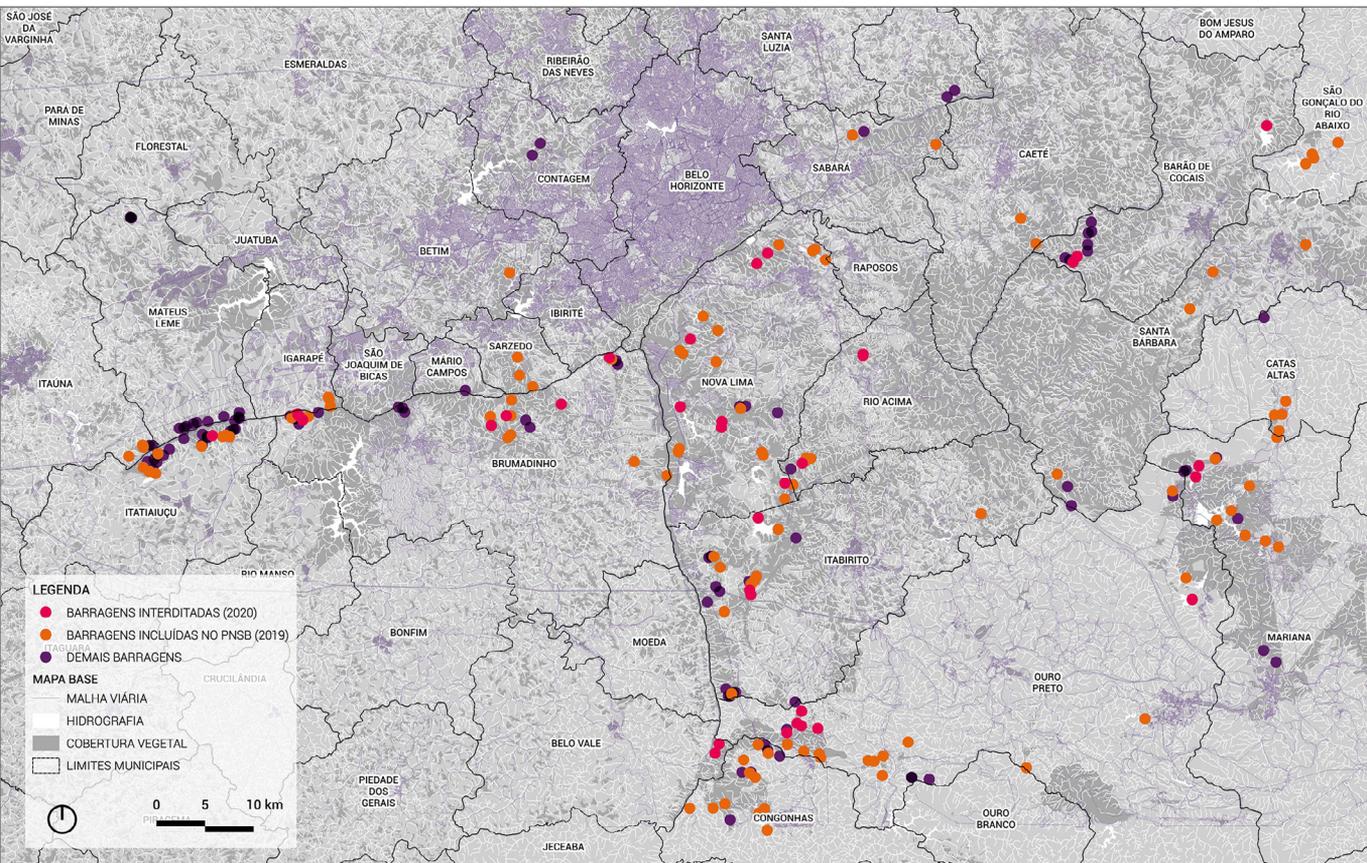
Minas Gerais é o epicentro dos mais recentes conflitos entre mineração e territórios; dentre barragens incluídas e não incluídas na Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), o estado possui 351 barragens, correspondendo a 45% das estruturas existentes em todo país (ANM, 2019). De acordo com dados do Relatório Sintético da Campanha de Entrega da Declaração de Condição de Estabilidade (DCE), da Agência Nacional de Mineração (ANM), em março de 2020, havia 431 barragens de mineração inseridas na PNSB; “31 dessas barragens entregaram declaração não atestando a estabilidade das estruturas e 16 não enviaram as DCE, o que pressupõe não terem a estabilidade atestada da estrutura” (ANM, 2020, p.3).¹³ Dentre as 47 barragens interditas no país em março de 2020, 37 delas estão em Minas Gerais, outras quatro, no Mato Grosso, duas, no Pará, duas, em São Paulo, uma, no Amapá e uma, no Rio Grande do Sul (ANM, 2020, p.3) (ver Mapa 1).

É importante lembrar que 103 barragens da PNSB pertencem à Vale e suas afiliadas, responsáveis pelos dois desastres-crimes em Minas Gerais, e cerca de 25% dessa quantia, ou seja, 26 barragens, foram interditas, sendo 19 em nível 1, 4 em nível 2, e 3 em nível 3 (ANM, 2020, p.8) (ver Mapa 2).¹⁴

Ainda que a barragem do Córrego do Feijão, em Brumadinho, tenha tido sua estabilidade atestada pela DCE, falhas técnicas e negligências por parte da empresa terceirizada responsável pela elaboração da declaração, com cumplicidade de funcionários da Vale, compro-

13 A PNSB (BRASIL, 2010) prevê a entrega do DCE para que as empresas atestem o funcionamento com segurança de suas barragens destinadas à acumulação de água, para quaisquer usos, a partir de quatro características: (i) altura do maciço, contada do ponto mais baixo da fundação à crista, maior ou igual a 15m (quinze metros); (ii) capacidade total do reservatório maior ou igual a 3.000.000 m³; (iii) reservatório que contenha resíduos perigosos conforme normas técnicas aplicáveis; (iv) categoria de dano potencial associado, médio ou alto, em termos econômicos, sociais, ambientais ou de perda de vidas humanas, conforme definido pelos instrumentos da PNSB. Outras 344 estruturas estão fora da PNSB, e não participam da campanha de entrega do DCE (ANM, 2019).

14 “Nível 1: quando iniciada uma inspeção de segurança extraordinária ou quando identificada qualquer outra situação com potencial comprometimento de segurança da estrutura. Nível 2: quando a anomalia detectada na estrutura não for controlada, o que torna necessárias novas inspeções de segurança especiais e novas intervenções a fim de eliminá-las. Nível 3: quando a ruptura é iminente ou está ocorrendo”. (CGE/MG, 2019, p. 38)



ciamento relativo à barragem da Vale em Brumadinho, aprovado pela CMI/Copam, em 11 de dezembro de 2018, “informou de forma adequada os membros da CMI acerca de questões relativas à segurança e à estabilidade da barragem” (CGE/MG, 2019, p.2). Para tal, verificamos a representatividade, a paridade e os procedimentos informativos dos órgãos de licenciamento, fiscalização e monitoramento ambientais do estado de Minas Gerais, a partir de dois pressupostos.

Primeiro, o entendimento de Bourdieu (2014, p.31) sobre o Estado como “fundamento da integração lógica e da integração moral do mundo social”, na medida em que queremos compreender os acordos estabelecidos entre os agentes envolvidos nos empreendimentos minerometalúrgico, estrategicamente associados em torno das mesmas “categorias de pensamento, de percepção, de construção da realidade”

Mapa 2
Barragens incluídas na
PNSB, interditadas em
2020 na RMBH

Fonte: PRAXIS-EA/UFMG, 2020.

e de um “certo número de valores” (BOURDIEU, 2014, p.31). Portanto, faz-se necessário desvelar quem são os agentes, como são formados e quais interesses representam na construção do pensamento de Estado e da ordem estatal, ou seja, na inscrição de disposições como práticas institucionalizadas das atividades minerárias. Acatamos, assim, a visão de Bourdieu (2014, p.230) sobre o Estado como “o principal produtor de instrumentos de construção da realidade social”.

Nosso segundo pressuposto é o argumento de Sanín-Restrepo (2016) que diz que a dominação se dá onde o poder é exercido por meio de esquemas qualificados e codificados de unidade e de identidade da linguagem, portanto, encriptados,¹⁶ bem como reservados aos sujeitos qualificados por meio de lugares de enunciação e de comunicação. Pelo pressuposto da encriptação do poder, entendemos que o acesso pleno aos direitos, de toda ordem, é impossibilitado, na medida em que os processos de decisão sobre os mesmos são realizados em fóruns, instâncias, instrumentos e canais que têm regras, protocolos, ritos, processos e atos visíveis, mas em nada inteligíveis ou democráticos.

Sobre a composição da CMI/Copam (ver figura 1): ao final de maio de 2019, o Governo de Minas Gerais possuía quatro assentos titulares, sendo estes ocupados por três servidores indicados pelas secretarias de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SEDECTES), de Governo (Segov) e de Casa Civil e de Relações Institucionais (SECCRI), e por um empregado público indicado pela Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Codemig). Representando o Poder Público Federal, dois servidores foram indicados, sendo um pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis em Minas Gerais (Ibama) e outro da Agência Nacional de Mineração (ANM). Além desses seis representantes do poder público, compõem o conselho seis representantes da sociedade civil. Para tal, foram indicados conselheiros da indústria da mineração e do setor produtivo, sendo designados pelo Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram), pela Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais (Federaminas) e pelo Sindicato da Indústria Mineral do Estado de Minas Gerais (Sindiextra). Havia ainda um representante da categoria profissional liberal ligado à atividade minerária, indicado pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea-MG) e um representante de entidade reconhecidamente dedicada ao ensi-

16 O sentido do verbo encriptar é o mesmo usado em espanhol – enterrar.

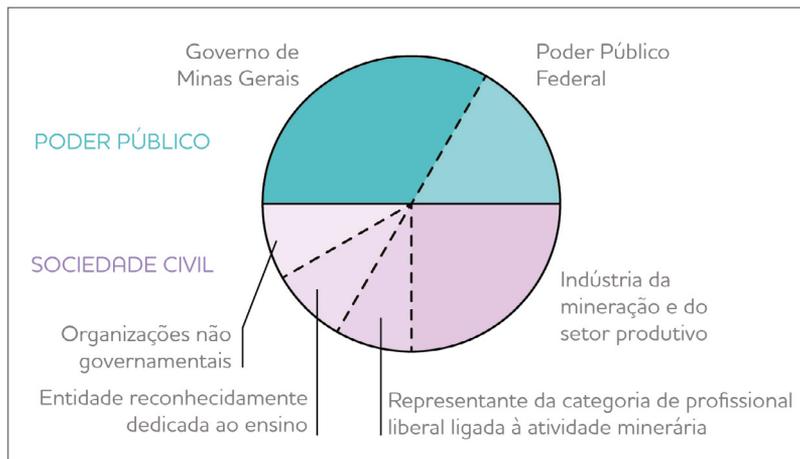


Figura 1
**Composição da
 Câmara de Atividades
 Minerárias do Conselho
 de Política Ambiental
 (CMI/Copam), maio 2019**

Fonte: PRAXIS-EA/UFMG, 2020.

no, indicado pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (Cefet/MG). Por fim, havia um representante de organizações não governamentais, constituídas legalmente no Estado, indicado pelo Fórum Nacional da Sociedade Civil nos Comitês de Bacias Hidrográficas (Fonasc-CBH).

Diante da análise do histórico de votos de agentes da CMI/Copam e dos aspectos relacionados ao seu funcionamento, o Relatório de Auditoria da CGE/MG observou que:

[...] o Estado de Minas Gerais, através de suas entidades (incluindo a empresa pública CODEMIG), indica 4 membros e possui o voto de qualidade em caso de empate através da Presidência da Câmara. Como o Setor Produtivo-Minerário possuía 3 votos quando da elaboração do Relatório Preliminar, se todos votassem juntos - ou pelo menos 2 representantes desse setor, considerando o voto de qualidade do Presidente da CMI -, a maioria já estaria formada, ainda que eventualmente todos os demais membros votassem contrariamente. Assim, avaliar a correlação entre os votos desses agentes (Estado de Minas Gerais e Setor Produtivo-Minerário) diante da possibilidade natural de formação imediata de maioria ganha especial relevância (CGE/MG, 2019, p.15).

[...] os resultados apontam uma forte correlação (acima de 90%) entre o total de votos favoráveis e aqueles pela aprovação de uma determinada pauta por todos os agentes da CMI, com exceção basicamente do representante da FONASC/CBH, do CEFET e do IBAMA (CGE/MG, 2019, p.17).

[...] os votos de todos os representantes do Governo Estadual foram altamente correlacionados entre si - todos apresentaram correlação acima de 87% (SEF/CODEMIG conjugado com SECCRI), ainda que se tenha considerado as pautas nas quais, por exemplo, um dos conselheiros das entidades esteve ausente. Resultado ainda mais significativo pode ser

observado entre os agentes do Setor Produtivo-Minerário. A correlação entre os votos ultrapassou, em seu menor nível (IBRAM conjugado com FEDERAMINAS), 96%. Ademais, percebe-se fortes correlações, todas acima de 91% (SECCRI conjugado com FEDERAMINAS), entre as votações dos representantes do Governo de Minas Gerais e do Setor Produtivo-Minerário, de forma a dimensionar o comportamento conjunto no período analisado (CGE/MG, 2019, p.18).

O Relatório da CGE/MG aponta também que

[...] metade dos conselheiros entende a participação da sociedade civil como baixa e um terço dos membros apontaram que, no seu entendimento, existem representantes do Governo Estadual e da indústria mineira em demasia, enquanto há pouca representatividade dos trabalhadores do setor (CGE/MG, 2019, p.19).

Foi pontuada ainda a necessidade de “maior participação de entidades da sociedade civil sem finalidade lucrativa ou interesse econômico, a possível participação do Ministério Público Estadual” e a participação de “representantes de outras atividades econômicas impactadas pela mineração (por exemplo, a agricultura familiar e o turismo)” (CGE/MG, 2019, p.19).

É a isso que Bourdieu (2014, p.33) se refere ao afirmar que “na lógica da hegemonia, [...] os agentes do Estado servem os dominantes econômica e simbolicamente e, servindo, se servem”. A partir de ritos institucionais organizados pelo Estado, impostos por meio de estruturas cognitivas e avaliativas idênticas, o consenso sobre o sentido do mundo é fundado sem sequer se questionar o que possa estar fora do rito ou esquecido pelo rito (BOURDIEU, 2014).

Ao lembrar a reunião do dia 11 de dezembro de 2018, quando foi aprovada a solicitação da Vale para descomissionamento da barragem do Córrego do Feijão e de ampliação das atividades em suas minas de Jangada e Córrego do Feijão, alguns dias antes da sua ruptura, o superintendente do Ibama, Júlio César Dutra Grillo, conselheiro da CMI/Copam, informou que “todo o processo de licenciamento, fiscalização e monitoramento ambientais padece de vícios que comprometem o resultado e fragilizam a sociedade civil, sujeita a enormes riscos”, sendo alimentado por baixo nível de informação, em documentos condensados, que impossibilita a detecção de anormalidades e a prevenção de acidentes (ALMG, 2019b, s.p.).

Mesmo depois do desastre-crime ocorrido em Brumadinho, os problemas apontados acima persistem. Neste momento, a Vale está

com obras em curso para retomar a produção em Mariana, após a CMI/Copam autorizá-la a retomar suas atividades no Complexo de Germano, em 25 de outubro de 2019. A votação foi concluída com 10 votos a favor (Ibama, Crea/MG, SEDE, Segov, Sindixtra, Federaminas, Codemig, Cefet, Ibram, ANM), 1 voto contrário (Fonasc-CBH) e 1 abstenção (Sedese). Para além dessa decisão, a Vale conseguiu acelerar a avaliação de nove projetos de alto risco na mesma área, quatro anos depois do acidente em Mariana (ANGELO, 2020b). Segundo o site Mongabay,¹⁷ a Vale tem sido favorecida pela Superintendência de Projetos Prioritários (SUPPRI) do Governo de Minas Gerais, responsável pelo parecer técnico favorável à concessão da licença para a retomada da Vale/BHP em Mariana, que embasou a decisão dos conselheiros da CMI/Copam (ANGELO, 2020a).

Para o professor Klemens Laschefski, do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais (IGC/UFMG), a SUPPRI foi criada como “meio de interferir no Conselho Estadual de Política Ambiental” (*apud* ANGELO, 2020a, s.p.), em processos não transparentes, baseados em critérios genéricos estabelecidos pelo estado de Minas Gerais que não levam em conta a situação real dos projetos: “você só pode avaliar a gravidade quando se faz um levantamento sério da situação socioambiental do local. Só assim sabemos quantas pessoas serão atingidas” (*apud* ANGELO, 2020a, s.p.). 60% dos projetos privados analisados pela SUPPRI são do setor minerário (ANGELO, 2020b, s.p.).

Acompanham esse cenário a iminência de riscos ambientais decorrentes de estruturas e tecnologias obsoletas e os projetos de expansão das atividades como estratégia de recuperação econômica, diante dos prejuízos recentes, atualmente agravada pelos impactos decorrentes da Covid-19 na economia. Em meio à pandemia e ao isolamento social, a CMI/Copam convocou reunião extraordinária para 8 de maio de 2020, com o objetivo de analisar 11 processos de licenciamento de mineração no estado. Em “Nota de Repúdio”, publicada no dia 6 de maio de 2020, 55 organizações que congregam o Movimento pelas Serras e Águas de Minas afirmam que:

[...] o governo ZEMA, seguindo a trilha escabrosa de seus antecessores, e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), sob o comando do secretário Germano Luis Gomes Vieira, violam acintosamente direitos constitucionais e

17 Site de notícias ambientais que veicula reportagens desenvolvidas pela Transparência Internacional – Brasil e pelo *Organized Crime and Corruption Reporting Project* (OCCRP).

os princípios da transparência e contraditório necessários ao devido processo legal e da razoabilidade e eficiência da administração pública, em favor dos interesses de um segmento que está muito longe de ser sério e sustentável quanto ao meio ambiente e ao povo de Minas Gerais (MOVIMENTO PELAS SERRAS E ÁGUAS DE MINAS, 2020).

O conselheiro Júlio Grillo, agora representante da Associação Promutuca, havia pedido vista aos 11 processos, argumentando necessidade de a sociedade civil conhecer o significado dos impactos dos licenciamentos para as comunidades dos municípios envolvidos – Itabirito, Ouro Preto, Congonhas, Caldas, Santa Rita de Caldas, Serra do Salitre, Alpinópolis, Pouso Alegre, Pratápolis e Santa Rita do Itueto. Segundo a “Nota de Repúdio” (MOVIMENTO PELAS SERRAS E ÁGUAS DE MINAS, 2020), a CMI/Copam conferiu quatro dias aos conselheiros para a análise das milhares de páginas dos processos e dos pareceres encaminhados.

Na reunião da CMI/Copam do dia 11 de dezembro de 2018, quando da aprovação das licenças envolvendo as minas do Córrego do Feijão, a ambientalista Maria Teresa Corujo, representante da Fomasc-CBH, anotou em ata:

[...]são assustadoras as consequências para Minas Gerais, principalmente porque não é dado o prazo adequado para se tratar de empreendimentos de mineração de grande porte e potencial poluidor. Nós estamos registrando nosso repúdio. Isso viola vários princípios constitucionais, o direito da coletividade de cuidar do meio ambiente, os princípios de publicidade e eficiência (*apud* RAGAZZI; ROCHA, 2019, p.139).

Segundo Corujo, até aquele momento, nenhum dos mais de 30 licenciamentos examinados havia sido vetado pela CMI/Copam (*apud* RAGAZZI; ROCHA, 2019). No que se refere à documentação recebida da Vale em resposta ao Requerimento de Comissão (RQC nº 2.314/2019), a CPI não conseguiu “aferir fatos importantes sobre os processos de licenciamento ambiental da Barragem 1 ao longo de seus primeiros 30 anos” e compreender “toda a existência do empreendimento”, afirmando que “há dados divergentes entre os documentos recebidos” (ALMG, 2019, p.68). E, conclui que “o histórico do licenciamento da Barragem 1 e da Mina Córrego do Feijão merece ser objeto de investigação pelos órgãos competentes” (ALMG, 2019, p.73).

Todos os empreendimentos de mineração devem ser instruídos pelo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e pelo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), nos quais a descrição do empreendimento nas fases de planejamento, implantação, operação e, se for o caso, de desativação, é apresentada pelas empresas, com a previsão das etapas em cronogramas, localização geográfica e esclarecimentos sobre as alternativas tecnológicas e/ou locacionais. Nos termos da lei, “EIA e Rima deverão comprovar a inexistência de melhor técnica disponível (em comparação com as barragens) e de alternativa locacional com menor potencial de risco ou dano ambiental para a acumulação ou para a disposição final ou temporária de rejeitos e resíduos industriais ou de mineração em barragens” (ALMG, 2019, p.40). Vale lembrar também que todas as empresas de mineração ou permissionários de lavra garimpeira, com 15 ou mais empregados, são obrigados por lei (NR 22, 1978) a organizar e a manter em regular funcionamento a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes na Mineração (CIPAMIN), com o principal objetivo de “prevenir a ocorrência de acidentes ambientais que possam colocar em risco a integridade física dos trabalhadores, bem como a segurança da população e o meio ambiente [...], treinar, qualificar e fornecer informações, capacitação e atualização necessárias aos seus trabalhadores para preservação da sua segurança e saúde, levando-se em consideração o grau de risco e a natureza das operações” (ALMG, 2019, p.44).

Os desastres-crime de 2015 e 2019 deixam à mostra, portanto, práticas institucionais caracterizadas por forte assimetria de poder, amparadas pela explícita dependência econômica dos municípios, ainda que em contraposição aos conflitos ambientais e territoriais, pela invisibilização dos impactos sociais e pelas decisões de agentes hegemonicamente constituídos em torno dos interesses do estado de Minas Gerais, alimentados por processos de decisão baseados em informações encriptadas.

A seguir, tratamos das remoções vinculadas às atividades minerárias, buscando evidenciar determinações que naturalizam o risco à vida humana.

Disposições nas áreas minerárias¹⁸

Nascida em 1942 como a estatal Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em Itabira, Quadrilátero Ferrífero de Minas Gerais, a Vale é hoje uma empresa privada que, além das atividades minerárias, atua

18 As informações nesta seção, quando não citadas as fontes, foram extraídas do livro-reportagem *Brumadinho: a engenharia de um crime*, de Lucas Ragazzi e Murilo Rocha (2019).

em logística, energia e siderurgia. A Vale adquiriu a mina do Córrego do Feijão, Brumadinho, em 2001, como parte da compra da mineradora Ferteco. Em uma área de 1,5 quilômetros a jusante de sua maior barragem, dezenas de famílias foram desapropriadas à época para a construção da sede administrativa, dos escritórios, do posto médico, do restaurante, dos vestiários e do auditório.¹⁹ A maior estrutura do complexo,²⁰ a barragem B1 do Córrego do Feijão, havia sido construída pela Ferteco, em 1976, pelo método mais barato e menos estável, conhecido como *alteamento a montante*. Em 2013, em seu último alteamento, a barragem havia se transformado em um gigante tanque de lama de 11,7 milhões de m³ (86 metros de altura e 720 metros de comprimento), resultante do processo de separação do ferro nas usinas de beneficiamento, a ser pretensamente esvaziado e garimpado para extração do restante do minério presente nos rejeitos, conforme solicitação aprovada pela CMI/Copam, em dezembro de 2018.²¹

Em menos de um minuto, a barragem em Brumadinho liberou uma onda de lama de aproximadamente 12 milhões de m³ de rejeitos de mineração, comprometendo, de forma irreparável, todas as formas de vida nos locais por onde passou, arrasando uma área equivalente a quase trezentos campos de futebol (ALMG, 2019a, p.1).

19 Localizados a partir de 500 metros abaixo da barragem B1, dentro do caminho previsto de inundação pela lama de rejeitos, caso ocorresse a ruptura da estrutura. As sirenes de alerta não tocaram no momento do rompimento.

20 As minas Mar Azul, Jangada, Capão Xavier e Córrego do Feijão integram o Complexo de Paraopeba da Vale S.A.

21 A Deliberação Normativa 217, publicada em dezembro de 2017, entrou em vigor em março de 2018, por determinação do governador Fernando Pimentel, com os objetivos de “desburocratizar e dar celeridade aos processos de licenciamento ambiental em Minas” (PORTAL SEMAD, 2018). Com as novas regras, os critérios de risco de algumas barragens foram alterados, como no caso da barragem do Córrego do Feijão, que passou do nível 6 para nível 4. Com o risco rebaixado, a Vale conseguiu aprovar, de uma única vez, três licenças (prévia, operação e instalação).

Os rejeitos da barragem sepultaram o Ribeirão Ferro-Carvão e destruíram mais de 130 hectares de vegetação do bioma Mata Atlântica, além de casas, sítios e plantações e uma pousada. A lama avançou por cerca de 220 km na Bacia do Rio Paraopeba, até a Usina Hidrelétrica – UHE – de Retiro Baixo, comprometendo irreversivelmente a fauna e a flora aquáticas. Os municípios que utilizavam água do rio para abastecimento público e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa –, que extraía água para abastecer a Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH –, precisaram suspender as captações (ALMG, 2019a, p.4).

Quando a barragem se rompeu, havia mais de 300 funcionários nas instalações da Vale, além de turistas em uma pousada de luxo e moradores em casas de comunidades vizinhas ao complexo (ver figura 2). Foram 272 mortes (dois nascituros), sendo 131 funcionários da Vale, 119 funcionários terceirizados e 20 moradores das comunidades (ALMG, 2019a); 11 pessoas ainda não foram localizadas até esse momento. Quinze dias após a ruptura da barragem, municípios cortados pelo Rio Paraopeba receberam a lama de rejeitos,



comprometendo, essencialmente, a captação de água, a agricultura, a pesca e o pasto.

Em 2006, o engenheiro Joaquim Pimenta de Ávila, que foi assessor técnico da Vale entre 2001 e 2016, alertou a empresa sobre a necessidade de se fazer estudo de liquefação na área do platô do terceiro para o quarto alteamento da barragem B1, pois em 1990 havia sido detectado recuo linear no eixo da elevação do maciço. Em 2008, porém, a Vale enviou ao engenheiro amostras de outro local da barragem para a realização de seus requerimentos; apontado pela Vale como exigente e detrator, o engenheiro demonstrou à Polícia Federal a falta de rigor em procedimentos de segurança ao longo dos anos na mina do Córrego do Feijão.

Em 2017, no Painel Independente de Especialistas para Segurança e Gestão de Risco de Estruturas Geotécnicas (PIESEM), promovido pela Vale, ocorreu debate intenso sobre a necessidade urgente de se elevar o Fator de Segurança da barragem B1 no Córrego do Feijão,

Figura 2
**Córrego do Feijão,
antes e depois do
rompimento da
barragem**

Fonte: Google Earth. Acesso em: 20
maio de 2020.

apoiado, essencialmente, na apresentação da engenheira Maria Regina Moretti, que não admitia o coeficiente de segurança 1.09, inferior ao 1.3 recomendado pelas boas práticas de engenharia internacional. Vários painéis com especialistas, organizados pela própria Vale nos anos seguintes, foram realizados com o objetivo de colher sugestões para minimizar os riscos em Brumadinho; ao mesmo tempo, tais painéis atestaram que a Vale tinha ciência de que a barragem B1 apresentava potencial risco de ruptura. As informações dos especialistas participantes dos painéis, bem como os e-mails e relatórios internos da Vale, todos com data entre 2017 e 2019, foram cruzados pela Polícia Federal e sustentaram a denúncia apresentada em fevereiro de 2020 pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) contra o ex-presidente da Vale Fábio Schvartsman, dez funcionários da mineradora e outros cinco da empresa de consultoria alemã *Tiiv Süid*, por terem conhecimento da situação crítica da barragem que se rompeu e por não compartilharem as informações com o poder público e a sociedade, assumindo, portanto, os riscos.

[...] o radar dava sinais crescentes e cada vez piores de que o maciço da Barragem 1 estava se movimentando, os piezômetros davam informações de piora do nível de água em seu interior, mas tudo isso foi desconsiderado. Todas as estruturas a jusante da B1 deveriam ter sido retiradas do caminho da lama de rejeitos, e as autoridades deveriam ter sido avisadas do risco iminente de rompimento, ou, pelo menos, do status de degradação de segurança da barragem (ALMG, 2019a, p.129).

Durante o processo de investigação de Brumadinho, a Vale criou o Comitê Independente de Assessoramento Extraordinário de Apuração, coordenado pela ex-ministra do Supremo Tribunal Federal (STF) Ellen Gracie (primeira mulher a presidir a corte, entre 2006 e 2008), com o objetivo de apoiar o Conselho de Administração da empresa na apuração de causas sobre o rompimento de Brumadinho. Vale lembrar que a defesa de executivos da Vale no desastre-crime de Mariana foi assessorada pelo também ex-presidente do STF Joaquim Barbosa.

A briga costuma ser desigual. De um lado, a maioria esmagadora dos atingidos por rompimentos de barragens de minérios em Mariana e Brumadinho, em Minas Gerais, é formada por pessoas carentes que contam com a ajuda de defensores públicos e do Ministério Público para conseguirem indenizações e a sentença dos culpados. De outro, executivos

das grandes mineradoras, responsáveis pela segurança dessas barragens, têm como defensores ex-presidentes do Supremo Tribunal Federal (STF) que mesmo aposentados contam com influência e trânsito livre por todas as instâncias do Judiciário (ALVES, 2019, s.p.).

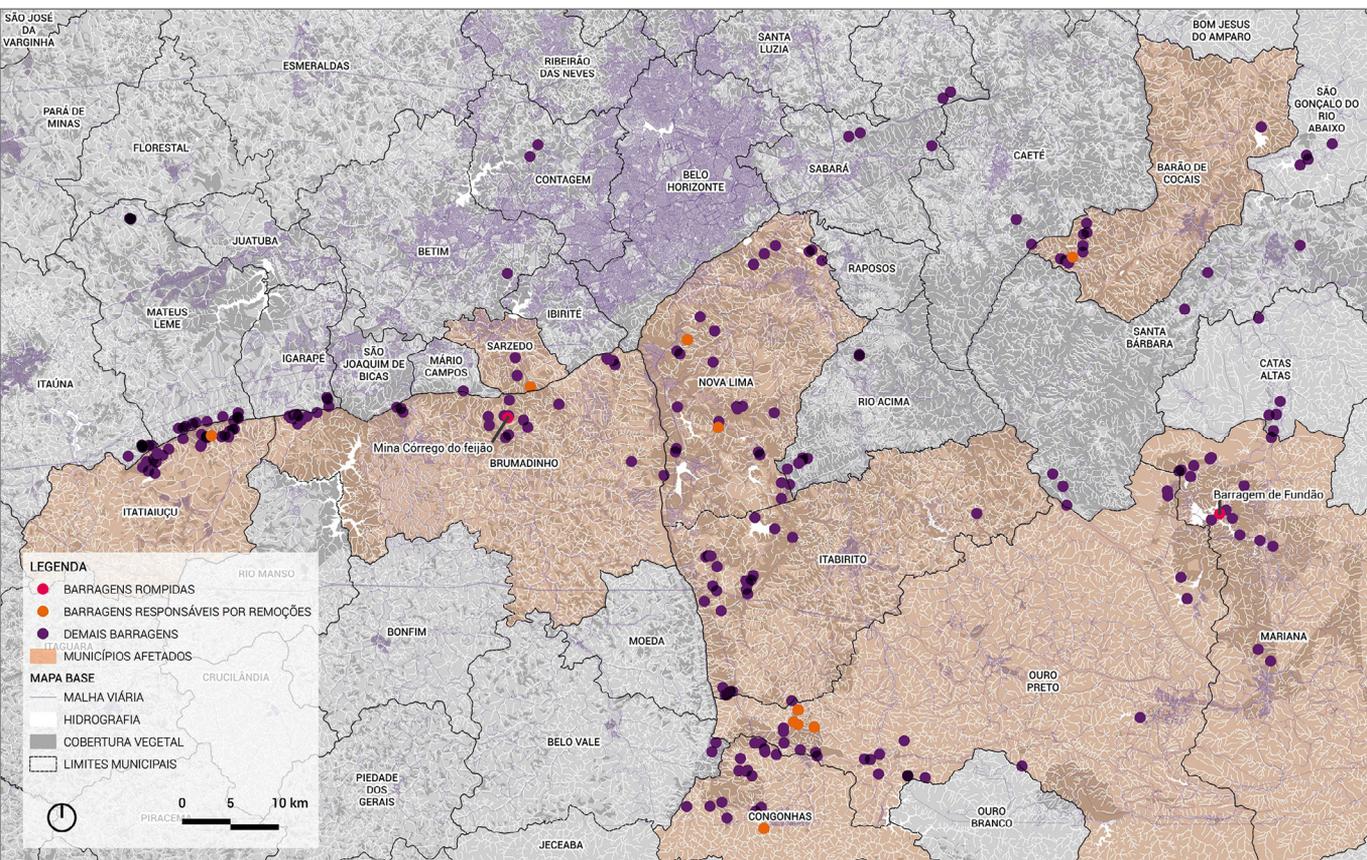
As práticas institucionalizadas inscrevem-se em um conjunto de conflitos ampliado. Primeiro, no que se refere às infrações ambientais e administrativas das mineradoras. De acordo com o delegado da Polícia Federal Roger Lima de Moura, responsável pelas investigações de Mariana e de Brumadinho, em razão dos baixos valores das multas, mediante lucros milionários, e das penas brandas previstas pelos órgãos reguladores e de fiscalização em níveis municipal, estadual e federal, a prática das infrações é compensatória para as mineradoras, seja do ponto de vista financeiro, seja do ponto de vista criminal. Para além das informações encriptadas e de processos decisórios exógenos e omissos, as atividades minerárias atrelam-se ao financiamento político:

[...] a Vale contribuiu para a eleição, naquele ano [2014], de 257 agentes políticos, sem distinção de colorações partidárias ou ideológicas, financiando 27 legendas, da esquerda à direita. Políticos de Minas Gerais, do Pará e do Espírito Santo, estados onde estão concentradas as principais operações da multinacional, foram os campeões de verbas (RAGAZZI; ROCHA, 2019, p.65).

Em segundo lugar, no que se refere aos violentos deslocamentos impostos aos moradores que, para além das perdas materiais imediatas, vivenciam a “destruição dos seus territórios enquanto base de reprodução social, cultural e econômica, assentada em condições socioecológicas específicas, aniquiladas a partir do desastre” (ZHOURI et al., 2017, p.31). Para além da morte de 291 pessoas e da destruição de dezenas de casas, chácaras, sítios, pousadas e pequenas propriedades rurais, de hectares de vegetação do bioma Mata Atlântica, de animais silvestres e domésticos e de flora nas bacias do Rio Doce, do Ribeirão Ferro-Carvão e do Rio Paraopeba, e da água dos rios e de seus afluentes,²² milhares de moradores foram retirados de suas casas, localizadas em áreas de risco ou fora das Zonas de Auto Salvamento (ZAS), tanto em Mariana quanto em Brumadinho, e também em outros municípios mineiros – Barão de Cocais, Itatiaiuçu, Sarzedo, Macacos (São Sebastião das Águas Claras), Nova Lima, Itabirito, Ouro Preto e Congonhas –, pertencentes ao Quadrilátero Ferrífero (ver Mapa 3),²³ além de Paracatu, na região Noroeste do estado.

22 Desde o rompimento da barragem do Córrego do Feijão, a captação de água do Rio Paraopeba para abastecimento da RMBH foi suspensa, pois está localizada a jusante da área impactada pelos rejeitos da mineração. O abastecimento da RMBH está sendo feito pelas represas de Rio Manso, Serra Azul e Vargem das Flores, e pelo Rio das Velhas, que, segundo a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), possuem capacidade para atender a população até o início de 2021 (ALMG, 2019).

23 De acordo com Paulo Rodrigues (2019, s.p.), geólogo, pesquisador e professor do Programa de Pós-graduação do Centro de Desenvolvimento da Tecnologia Nuclear (CDTN), em Belo Horizonte, no Quadrilátero Ferrífero “temos os chamados aquíferos de circulação hídrica profunda, que armazenam água subterrânea e são responsáveis pela manutenção das nascentes, poços e rios. São quatro aquíferos. Desses, somente o aquífero Cauê responde por 80% da água subterrânea do conjunto. [...] A atividade de extração de minério, ao destruir a camada onde a água é armazenada, também destrói o aquífero, e isso gera um longo efeito de comprometimento das nascentes, dos rios e do lençol freático. Então temos, dentro desse cenário, um grande conflito de interesses entre a saúde hídrica do abastecimento público e o comércio de minério de ferro”.



Mapa 3
Localização de Belo Horizonte e municípios pertencentes ao Quadrilátero Ferrífero, afetados por risco de rompimento de barragens em 2019

Fonte: PRAXIS-EA/UFMG, 2020

Nas semanas seguintes ao rompimento da Barragem 1 [em Brumadinho], o pânico se espalhou pelos municípios mineiros na medida em que a própria Vale S.A. e outras mineradoras passaram a emitir alertas para risco de rompimento de outras barragens (ALMG, 2019a, p.18).

Depressão, crises de ansiedade, pânico, aumento da pressão arterial, falta de ar, irritabilidade. Além das vidas perdidas e dos danos ambientais ainda não computados, os impactos dos rompimentos e da possibilidade iminente de novas tragédias permanecem vivos. O número de pessoas que procuram atendimento psicológico e médico nos hospitais das áreas afetadas cresceu enormemente. Os moradores falam nos efeitos da “lama invisível”. O medo foi incorporado à rotina e às enfermidades dos mineiros (ALMG, 2019a, p.20).

Moradores de Itatiaiuçu protestaram diante das remoções impostas pela ArcelorMittal, após revelar que a lama da barragem da

mina de Serra Azul levaria 12 minutos para atingir a primeira casa da Comunidade Pinheiros, conforme reportagem de Diniz (2019):

É uma tristeza. A gente tem uma história aqui. Custamos a construir a casa (Maria Aparecida de Queiroz).

Para hotel eu não vou, não. Moro nesta casa há 40 anos (Celestino dos Santos).

Ninguém sabe a força da natureza. Mas é ruim sair de uma casa que você construiu (Sheila Coelho).

Em outra direção, a Comunidade do Pires (68 famílias e cerca de 200 pessoas), em Brumadinho, passou a reivindicar a sua remoção, já que se encontrava muito próxima às obras do aterro para depósito de rejeitos vindo da limpeza do Rio Paraopeba. A Vale negou a possibilidade de remoção, informando que “os rejeitos seriam recolhidos do rio e embalados em material impermeável”, antes de serem depositados no aterro, sem impactos para a comunidade (ALMG, 2019a, p.331).

Duas semanas após a ruptura da barragem do Córrego do Feijão, em 8 de fevereiro de 2019, 492 moradores tiveram que deixar suas casas pelo risco de rompimento da barragem Sul Superior da Mina de Gongo Soco, em Barão de Cocais (comunidades de Socorro, Piteiras, Tabuleiro e Vila Congo), classificada em nível 3 pela Vale, e foram encaminhados para um ginásio esportivo e, depois, para hotéis ou casas alugadas. Conforme reportagem de Kubitscheck (2019, s.p.), o pedreiro José Domingos Ferreira relata:

Colocaram a gente aqui, mas hotel é para passeio, não para morar. Eu me sinto preso, até porque o quarto é um cubículo. A Vale não se preocupa. Meus materiais de obra estão lá se perdendo no tempo. Mais de 20 sacos de cimento, areia, tijolo. Sem trabalho, estou zerado de dinheiro.

A tia de Márcia Auxiliadora Silva, por ter problema ósseo crônico e ser obesa, foi retirada de casa por um carrinho de pedreiro: “foi apavorante”, também relatado na reportagem de Kubitscheck (2019, s.p.).

Na página eletrônica *Diário de Barão*, em post de 13 de novembro de 2019, foi noticiado que Amarair Paulo de Moraes denunciou, em depoimento na reunião do Conselho de Patrimônio Histórico, que a Vale estava oferecendo preço abaixo do mercado para comprar propriedades na comunidade de Socorro, em Barão de Cocais:

[...] estamos sendo obrigados a vender nossas casas a preço de migalha, [...] falta respeito da Vale e da Prefeitura com a comunidade. Nós teríamos que ser mais respeitados. A Vale tem projeto para tudo, só não tem para descomissionar a barragem [Sul Superior, de Gongo Soco]. Nós estamos sendo obrigados pela Vale a vender nossas casas. Toda vez que você vai ao escritório, para negociar um dano moral ou um lucro cessante, não recebe nada. Quem trabalhava lá no Socorro não recebeu até hoje, e está passando dificuldade (DIÁRIO DE BARÃO, 2019).

Oito dias depois, em 16 de fevereiro de 2019, cerca de 170 moradores de 49 casas do vilarejo de Macacos, município de São Sebastião das Águas Claras, e dezenas de clientes de inúmeros restaurantes e pousadas da região foram violentamente evacuados do município, encaminhados para hotéis da RMBH ou para a casa de parentes, em razão do alerta dado para a barragem B3/B4 da Mina Mar Azul, também da Vale: “é vergonhosa a forma como a empresa nos trata”, reclamou a moradora Guiomar Marotti à jornalista Lagôa (2019, s.p.), ao ser obrigada a deixar o hotel para o qual havia sido deslocada (LAGÔA, 2019).

No dia 20 do mesmo mês, outras cinco barragens da Vale foram objeto de alertas: Mina Vargem Grande, em Nova Lima, e Forquilha I, Forquilha II, Forquilha III e Grupo, em Ouro Preto. Em 12 de março, o MPMG expediu recomendação para que a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) providenciasse a retirada de cerca de 2.500 moradores das casas próximas à barragem Casa de Pedra, em Congonhas (OLIVEIRA, 2019). Em 15 de fevereiro, a Prefeitura municipal já havia determinado o remanejamento de 250 crianças da creche e da escola, situadas a cerca de 200 metros da barragem (ALMG, 2019a).

[...] a necessidade de remover as pessoas é algo que consideramos inegociável. Em caráter emergencial, propusemos o aluguel para, mais à frente, estudar a viabilidade de indenizações e outras medidas. Essas pretensões são as mais justas que já vi. Acredito nos argumentos colocados ali e na necessidade de serem cumpridos, afirmou o Procurador Municipal Vinícius Alcântara Galvão (OLIVEIRA, 2019).

Em março de 2019, as mineradoras Vale e ArcelorMittal informaram que 1.137 moradores tiveram que sair de suas casas (ver Tabela 2), desde o início daquele ano, em razão de potenciais riscos de ruptura de nove barragens (sendo oito da Vale), tendo sido deslocados para hotéis, pousadas, casas alugadas ou casas de parentes.

Tabela 2 – Moradores retirados de casa por localidade

Cidades	Empresas responsáveis pelas barragens	Nº de moradores retirados
Brumadinho	Vale	273
Barão de Cocais	Vale	452
Itatiaiuçu	ArcelorMittal	183
Nova Lima (Mina Mar Azul)	Vale	188
Nova Lima (Complexo Vargem Grande)	Vale	37
Ouro Preto	Vale	4
Total		1.137

Fonte: CRISTINI, 2019.

Em 22 de março, sirenes soaram em Barão de Cocais para alertar sobre nova elevação de risco da barragem da Mina Gongo Soco; simultaneamente, por erro técnico da empresa, outras sirenes soaram em São Gonçalo do Rio Abaixo, onde está Brucutu, a maior mina da Vale em Minas Gerais (ALMG, 2019a).²⁴ Segundo depoimento do vereador de Barão de Cocais Leonei Moraes Pires para o jornalista Moraes (2019, s.p.), “a Vale está omitindo essas informações. Eu enviei um ofício à mineradora para pedir esclarecimentos sobre a situação, mas eles não me respondem”.

No dia 27 do mesmo mês, à noite, sirenes de alerta das barragens dos complexos Conceição e Mina do Meio, da Vale, em Itabira, foram acionadas por engano. Em 12 de agosto de 2019, uma ordem judicial determinou a retirada de 20 moradores da comunidade do Queias, em Brumadinho, em decorrência da falta de estudo atualizado que atestasse a estabilidade da barragem de rejeitos da Mina Ipê B1-A, da empresa Emicon Mineração e Terraplenagem, abandonada há mais de 10 anos (ALMG, 2019a, p.20).

Um ano após o desastre-crime de Brumadinho, milhares de pessoas em Governador Valadares foram deslocadas de suas casas localizadas às margens do Rio Doce, por onde a lama das barragens da Vale avançou, agravando as enchentes do verão de 2020 e a qualidade da água:

[...] a lama que invadiu ruas e casas, em 14 bairros da cidade, deixou centenas de desalojados e atingiu quase 50 mil valadarenses, é mui-

²⁴ Em 2006, o complexo Brucutu foi considerado “o maior em capacidade inicial de produção implantado no mundo. Sua produção inicial foi de 7,75 milhões de toneladas por ano de minério de ferro. Já no final do ano seguinte, a produção total atingiu 21,9 milhões de toneladas por ano, de acordo com a Vale. O empreendimento recebeu investimentos iniciais de US\$ 1,1 bilhão e chegou a contar com 6 mil trabalhadores durante o pico das obras de implantação” (MORAES, 2019, s.p.).

to diferente dos resíduos deixados pelo rio em enchentes anteriores. O barro fininho e arenoso que ficava nas ruas quando a água baixava foi substituído por uma lama densa, viscosa, abundante e com visíveis sinais de minério. Um resíduo de limpeza muito mais difícil, demorada e que exige muitos mais recursos – Prefeitura de Governador Valadares (RODRIGUES, 2020, s.p.).

A lama de Brumadinho que desceu do Córrego do Feijão também piorou os efeitos das enchentes em São Joaquim de Bicas, Betim e Pará de Minas. Não há como não lembrar a citação de Wisnik (2018, s.p.):

[...] longe de ser reconhecida como vítima de uma intrusão abusiva, é a cidade que é posta, na prática, no lugar de intrusa, no momento em que bairros construídos de minério de ferro são obrigados a se deslocarem para permitir a continuidade da exploração até o esgotamento total do estoque.

Conforme apontado por Zhouri e outros (2018, p.38), a questão se desdobra em processos duradouros de crise social e conflitos ambientais caracterizados por

irrupção de embates entre práticas espaciais distintas que operam sobre um mesmo território ou sobre territórios interconexos, levando à colisão e concorrência entre sistemas diversos de uso, controle e significação dos recursos, em que não raro se processa a despossessão dos grupos locais.

Finalizando...

Nas conclusões finais da CPI de Brumadinho, seu relator, Deputado André Quintão, afirmou, referindo-se aos desastres-crimes de Mariana e Brumadinho:

[...] desastres tecnológicos ampliados como esses não possuem uma causa única, imediata, mas resultam de uma combinação de fatores acumulados ao longo do tempo, cuja origem pode ser explicada a partir de estruturas e decisões técnico-organizacionais constituídas no decorrer da história de um sistema que privilegia o lucro em detrimento do direito à vida e dos direitos socioambientais previstos na legislação nacional e em tratados e acordos internacionais. [...] E não restam dúvidas de que essas informações eram de conhecimento da empresa, que, no entanto, não as valorizou e, com isso, assumiu o risco da possibilidade, real e palpável, da ruptura da barragem e de suas consequências. [...] são parte de uma

complexa trama causal, envolvendo fatores relacionados à política minerária da empresa, ao marco normativo que regula a sua operação, ao sistema de fiscalização em curso e à dinâmica de controle social existente (ALMG, 2019a, p.238-239).

Desse modo, voltamos aos pressupostos de Bourdieu sobre o Estado, e de Sanín-Restrepo sobre a encriptação do poder, que aqui adotamos, conforme colocado inicialmente, para reafirmar que remoções são *práticas institucionalizadas* por meio de disposições que funcionam, historicamente e continuamente, como prescrições ou regras de formação inscritas em sua própria lógica.

O mercado de minério é artefato construído em grande parte pelo Estado, na medida em que seus agentes concentram capitais político, simbólico e informacional, instrumentalizam códigos e registros, obedecem a princípios e interesses, todos amplamente operados em processos pretensamente democráticos e transparentes. Ao contrário, o Estado se organiza e se constitui de modo a fundamentar um conformismo lógico e moral, nas palavras de Bourdieu (2014), por meio de processos, procedimentos, técnicas, sistemas, ritos, informações, recursos e canais de comunicação encriptados, a operar um *jogo de linguagem* a serviço de quem pode se apropriar do Estado; nesse caso, as empresas mineradoras do país.

Em março de 2020, o prefeito de Betim, Vittorio Medioli, anunciou uma ação na Justiça em que a cidade, junto com os municípios de Igarapé, Juatuba, Mário Campos e São Joaquim de Bicas, todos localizados na RMBH e no Quadrilátero Ferrífero,²⁵ requereu indenização compensatória de R\$ 677 milhões da Vale para reparar os danos do rompimento da barragem em Brumadinho, conforme relatado ao jornalista Aves (2020, s.p.): “a Vale é uma empresa complicada. Ela desconhece a autoridade municipal e encontra sempre caminhos que não são os corretos, sem nenhum tipo de transparência. Gasta em propaganda, mas não gasta com as indenizações que ela deve”. Medioli afirmou à Aves (2020, s.p.) que os municípios não foram chamados para a negociação das indenizações:

[...] há uma delegação do estado, uma coisa muito confusa, enquanto os municípios que são os representantes da população (não foram convidados). O governador (de Minas Gerais, Romeu Zema) está ciente dessas medidas que os municípios têm que tomar de forma autônoma. O estado é o estado, os municípios são os municípios.

25 A bacia do Ribeirão Mato Frio, sub-bacia da bacia representativa de Juatuba, está localizada a oeste do Quadrilátero Ferrífero, inserida no Complexo Granito-Gnáissico Belo Horizonte.

No mês seguinte, a Vale anunciou que seus diretores, incluindo quatro executivos indiciados por homicídio duplamente qualificado pela ruptura da barragem em Brumadinho, receberiam o prêmio por desempenho de R\$ 19,1 milhões, referente a 2019, além de outros R\$ 29,8 milhões que seriam divididos entre outros executivos (não investigados), referentes ao desempenho em 2018. De acordo com Guimarães (2020), sócios minoritários e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) votaram contra a decisão tomada em assembleia, mas foram voto vencido diante dos acionistas que detêm 60% das ações (entre eles, o Bradesco e o fundo de pensão dos funcionários do Banco do Brasil – PREVI). Em nota, a Associação dos Familiares de Vítimas e Atingidos pelo Rompimento da Barragem Mina Córrego do Feijão (Avabrum) informou ao jornalista Guimarães (2020, s.p.)

a premiação/bônus aos acionistas e diretores da Vale é mais uma afronta e motivo de indignação das famílias das 272 vítimas. Vidas que foram ceifadas, por uma empresa que gerenciou por anos a cultura do erro, mas que em placas e processos internos prega a vida em primeiro lugar.

Passados quase 16 meses do desastre-crime de Brumadinho, os danos à vida dos moradores ainda persistem, nesse momento, ampliados em meio à pandemia da Covid-19. Referem-se:

ao lugar em que se mora, com a própria casa, com os deslocamentos (pois houve comprometimento de vias e meios de transporte), com as ruas da cidade, com seu comércio, com o trabalho e as fontes de sobrevivência e de renda (formais ou informais), com a situação econômico-financeira dos concidadãos e do próprio município, com a terra (seja para plantio ou não), com as águas e suas nascentes (seja para o consumo, para a pesca, para irrigar a lavoura ou para o lazer). [...] terrenos e moradias (rurais e urbanos), bens domésticos, automóveis, maquinário, benfeitorias, animais domésticos e de produção, além de objetos pessoais. [...] deslocamentos, desalojamentos (ainda que temporários) e redimensionamento nas rotinas de vida para além dos prejuízos materiais e das dores das perdas em si. [...] danos [...] à saúde (a princípio, psíquica e, como reflexo, física), aos modos de vida, aos meios de vida e de produção. E, mesmo que haja ressarcimento, como compensação, restarão, minimamente, tristeza e angústia. (ALMG, 2019a, p.134-135).

Para além da extensão dos danos, persistem as práticas institucionalizadas. Em abril de 2020, 61 famílias foram removidas da co-

munidade de Antônio Pereira, em Ouro Preto; o MPMG ajuizou ação contra a Vale, requerendo bloqueio de R\$1 bilhão da mineradora, e afirmou que:

o deslocamento forçado de território da comunidade de Antônio Pereira se dá também em meio às comemorações dos 300 anos de fundação da Capitania de Minas Gerais, recebendo uma de suas comunidades formadoras como presente a perda de seu território e abrupta mudança degradante de seu modo de vida, transpondo para a indignidade e incerteza centenas de crianças, adolescentes, trabalhadores, idosos, doentes, portadores de deficiência (HOJE EM DIA, 2020, s.p).

Nesse mesmo mês, a Avabrum lançou clamor às autoridades do estado de Minas Gerais, diante da suspensão das buscas pelas “11 joias” ainda não localizadas, em decorrência da pandemia do coronavírus. Em nota publicada em seu site, a associação afirmou: “nossa esperança está em Deus e na continuidade das buscas! Não desistiremos até que todos sejam encontrados. Confiamos na palavra do Governador Romeu Zema e as buscas, assim que for possível, serão retomadas” (AVABRIM, 2020, s.p.).

Os dados e fatos relatados, bem como as histórias recontadas, evidenciam distintas situações em que moradores e famílias são violentamente removidos, sem proteção ampla dos seus direitos, por meio de disposições construídas pelas mineradoras e Estado em suas práticas institucionalizadas. Permeadas pelas ações do Estado, as remoções, independente da relação de propriedade ali existente, acontecem quando: (i) por ordem do Estado, terras ou moradias são desapropriadas para a implantação de empreendimentos minerários; (ii) por ordem das empresas mineradoras, moradores e famílias são forçosamente deslocados em razão dos calculados riscos de seus empreendimentos em operação; (iii) por medo e insegurança, moradores e famílias voluntariamente se deslocam de suas casas em razão de imprevisíveis desastres tecnológicos e ambientais; e, por fim, (iv) por consequência dos desastres-crimes, seja pela precoce interrupção de suas vidas, seja pela destruição de suas casas e terras, de recursos naturais existentes e de laços comunitários estabelecidos, moradores e famílias são destruídos.

Referências bibliográficas

- ALMG.** *CPI da Barragem de Brumadinho – Relatório final*. Belo Horizonte, 2019a. Disponível em <<https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/439/372/1439372.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2020.
- _____. *Nível de informações de conselheiros do Copam é insuficiente*. 2019b. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2019/05/13_cpi_conselheiros_copam.html>. Acesso em: 28 abr. 2020.
- ALVES,** Fransciny. Defesa de executivos da Vale conta com dois ex-presidentes do STF. *O Tempo*, Belo Horizonte, 30 set. 2019. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/politica/minas-na-esplanada/defesa-de-executivos-da-vale-counta-com-dois-ex-presidentes-do-stf-1.2243409>> Acesso em: 20 jan. 2020.
- ANGELO,** Maurício. Governo de Minas favoreceu 25 projetos de alto risco da Vale. Brumadinho é apenas um deles. *Mongabay*, 10 jan. 2020a. Disponível em: <<https://brasil.mongabay.com/2020/01/governo-de-minas-favoreceu-25-projetos-de-alto-risco-da-vale-brumadinho-e-apenas-um-deles>>. Acesso em: 05 maio 2020.
- _____. Retomada de operação da Vale em Mariana mostra caminho que pode se repetir em Brumadinho. *Mongabay*, 27 jan. 2020b. Disponível em: <<https://brasil.mongabay.com/2020/01/retomada-de-operacao-da-vale-em-mariana-mostra-caminho-que-pode-se-repetir-em-brumadinho>>. Acesso em: 05 mai. 2020.
- ANM** – AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. *Sobre arrecadação*. 2015. Disponível em: <<http://www.anm.gov.br/dnpm/paginas/perguntas-frequentes/sobre-arrecadacao>>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- _____. *Classificação de Barragens de Mineração*. 2019. Disponível em: <<http://www.anm.gov.br/assuntos/barragens/pasta-classificacao-de-barragens-de-mineracao/plano-de-seguranca-de-barragens>>. Acesso em: 24 abr. 2020.
- _____. *ANM interdita 47 barragens por falta de DCE*. 2020. Disponível em: <<http://www.anm.gov.br/noticias/anm-interdita-47-barragens-por-falta-de-declaracao-de-estabilidade>>. Acesso em: 27 abr. 2020.
- AVABRUM.** Um clamor para o retorno das buscas das 11 joias. *AVABRUM*, 2020. Disponível em: <<https://avabrum.org.br/2020/04/26/um-clamor-para-o-retorno-das-buscas-das-11-joias/>>. Acesso em: 04 mai. 2020.
- AVES,** Thiago. Betim e outras quatro cidades exigem da Vale R\$ 677 milhões em indenizações. *O Tempo*, Belo Horizonte, 19 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/politica/betim-e-outras-quatro-cidades-exigem-da-vale-r-677-milhoes-em-indenizacoes-1.2313430>>. Acesso em: 20 mar. 2020.
- BRASIL.** Lei Nº 12.334, de 20 de setembro de 2010. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 set. 2010.
- BOTTREL,** Fred. ‘Sem ajuda, dependemos da Vale’, diz prefeito de Brumadinho. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 29 jan. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/01/29/interna_gerais,1025863/sem-ajuda-dependemos-da-vale-diz-prefeito-de-brumadinho.shtml>. Acesso em: 30 abr. 2020.
- BOURDIEU,** Pierre. *O senso prático*. Petrópolis: Vozes, 2009.

- BOURDIEU, Pierre.** *Sobre o estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- CGE/MG – CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO.** *Relatório de Auditoria nº 1370.1390.19*. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). 2019. Disponível em: <<http://cge.mg.gov.br/publicacoes/relatorios/relatorios-de-auditoria/category/48-2019>>. Acesso em: 17 de abril de 2020.
- CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA.** Comissão Especial “Atingidos por Barragens”. Movimento dos Atingidos por Barragens, 5 jun. 2020. Disponível em: <<https://mab.org.br/publicacao/relatorio-violacao-de-direitos-das-populacoes-atingidas-cddph>>. Acesso em: 20 de maio de 2020.
- CRISTINI, Flávia.** Após desastre de Brumadinho, mais de mil pessoas largam casas e estão sem previsão de retorno. *G1*, Rio de Janeiro, 14 mar. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/03/14/apos-desastre-de-brumadinho-mais-de-mil-pessoas-largam-casas-e-estao-sem-previsao-de-retorno.ghhtml>>. Acesso em: 20 mar. 2019.
- DIÁRIO DE BARÃO.** Facebook: *Diário de Barão*. 13 nov. 2019. Disponível em: <https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=2640037962683794&id=550707431616868>. Acesso em: 30 jan. 2020.
- FONTES, Roberta Neves.** *Crime, desastre ou acidente?* Disputas narrativas sobre o rompimento da Barragem da Samarco. 2018. 140 f. Dissertação (*Magister Scientiae* em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2018.
- FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO.** Contas regionais: PIB trimestral. *Informativo FJP*, v.2, n.1, março 2020. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Inf_NCR_PIBTRim_IV2019.pdf>. Acesso em: 30 abril 2020.
- G1.** Lucro da Vale cresce 45,6% e vai a R\$ 25,657 bilhões em 2018. *G1*, 27 mar. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/03/27/vale-tem-lucro-de-r-25657-bilhoes-em-2018.ghhtml>> Acesso em: 30 mar. 2019.
- GUIMARÃES, Elian.** Diretores da Vale receberão R\$ 19 milhões por desempenho no ano da tragédia. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 02 maio 2020. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2020/05/02/interna_gerais,1143873/no-ano-da-tragedia-vale-paga-r-19-milhoes-a-diretores-por-desempenho.shtml>. Acesso em: 08 mai. 2020.
- HOJE EM DIA.** Ministério Público requer bloqueio de R\$ 1 bi da Vale para moradores de barragem de Ouro Preto. *Hoje em Dia*, 08 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/horizontes/minist%C3%A9rio-p%C3%BAblico-requer-bloqueio-de-r-1-bi-da-vale-para-moradores-de-barragem-de-ouro-preto-1.782259>>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- KUBITSHECK, Michelyne.** Vida de moradores de Barão de Cocais em hotel pode chegar a um ano. *O Tempo*, Belo Horizonte, 17 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/cidades/vida-de-moradores-de-barao-de-cocais-em-hotel-pode-chegar-a-um-ano-1.2137591>>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- LAGÔA, Tatiana.** Vale obriga moradores de Macacos a deixarem hotéis. *O Tempo*, Belo Horizonte, 02 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/cidades/desastre-em-brumadinho/vale-obriga-moradores-de-macacos-a-deixarem-hotéis-1.2143583>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

- MAZUI**, Guilherme. Política Nacional de Segurança de Barragens precisa ser revista, diz ministro. *G1*, Rio de Janeiro, 27 jan. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/27/politica-nacional-de-seguranca-de-barragens-precisa-ser-revista-diz-ministro.ghtml>>. Acesso em: 28 abr. 2019.
- MORADO NASCIMENTO**, Denise et al. O mecanismo da parceria público-privada como reforma do Estado. In: ROLNIK, R. et al. *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2018. p.12-37.
- MORAES**, Tatiana. Prefeito de Mariana pede volta das operações da Samarco. *Hoje em Dia*, Belo Horizonte, 08 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/horizontes/prefeito-de-mariana-pede-volta-das-opera%C3%A7%C3%B5es-da-samarco-1.358492>>. Acesso em: 20 mar. 2018.
- MORAES**, Gabriel. Mina da maior barragem da Vale em Minas Gerais tem atividades paralisadas. *O Tempo*, Belo Horizonte, 02 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/cidades/mina-da-maior-barragem-da-vale-em-minas-gerais-tem-atividades-paralisadas-1.2268847>>. Acesso em: 30 abr. 2019.
- MORETTI**, Ricardo de Souza; CANIL, Kátia; CARVALHO, Celso Santos. A utilização do risco como argumento para remoções generalizadas. *Observatório das Metrôpoles*, 28 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/utilizacao-do-risco-como-argumento-para-remocoes-generalizadas/>>. Acesso em: 04 mai. 2020.
- MOVIMENTO PELAS SERRAS E ÁGUAS DE MINAS**. Nota de repúdio. *Facebook*: 06 mai. 2020. Disponível em: <<https://www.facebook.com/movimentopelasserraseaguasdeminas/posts/1302042043322726>>. Acesso em: 07 maio 2020.
- OLIVEIRA**, Junia. Retirada de moradores próximos a barragem em Congonhas será decidida na Justiça. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 09 abr. 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/04/09/interna_gerais,1045094/retirada-moradores-proximos-barragem-congonhas-sera-decidida-justica.shtml>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- ONU**. *General Comment Nº 7: The Right to Adequate Housing (Art.11.1): forced evictions*. 1997. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>>. Acesso em: 20 set. 2018.
- PORTAL SEMAD**. DN 217 entra em vigor e muda o sistema de licenciamento ambiental no Estado. *Portal SEMAD*. 2018. Disponível em: <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/1/3480-dn-217-entra-em-vigor-e-muda-o-sistema-de-licenciamento-ambiental-no-estado>>. Acesso em: 05 maio 2020.
- RAGAZZI**, Lucas; ROCHA, Murilo. *Brumadinho: a engenharia de um crime*. Belo Horizonte: Editora Letramento, 2019.
- RODRIGUES**, Paulo. Paulo Rodrigues fala sobre como a mineração tem colocado em risco os recursos hídricos e minerais. Entrevista concedida a Luiza Baggio. *CHICO*, Belo Horizonte, n.5, 01 jul. 2019. Disponível em: <<https://cbhsaofrancisco.org.br/noticias/noticias/revista-5-entrevista-com-paulo-rodrigues-sobre-como-a-mineracao-tem-colocado-em-risco-os-recursos-hidricos-e-minerais/>>. Acesso em: 10 mai. 2020.

- RODRIGUES**, Léo. Enchentes em rios afetados por lama da Samarco e da Vale preocupam MP. *Agente Brasil*, Rio de Janeiro, 04 fev. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-02/enchentes-em-rios-afetados-por-lama-da-samarco-e-da>>. Acesso em: 10 maio 2020.
- SANÍN-RESTREPO**, Ricardo. *Decolonizing Democracy*. Rowman & Littlefield International, 2016. E-book.
- SANTOS**, Rodrigues Salles Pereira dos; **WANDERLEY**, Luiz Jardim. Dependência de barragem, alternativas tecnológicas e a inação do Estado: repercussões sobre o monitoramento de barragens e o licenciamento do Fundão. In: ZONTA, Marcio; TROCATE, Charles. (Orgs.). *A questão mineral no Brasil, vol. 2: Antes fosse mais leve a carga: reflexões sobre o desastre da Samarco/Vale/BHP Billiton*. Marabá: Editorial iGuana, 2016. p.87-137.
- SENADO**. Empresas precisam pagar mais royalties da mineração, afirma governador mineiro. *Jornal do Senado*. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://senado.jusbrasil.com.br/noticias/100545138/empresas-precisam-pagar-mais-royalties-da-mineracao-afirma-governador-mineiro>>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- SOUZA**, Marcos de Moura e. Brumadinho vive entre a dor do luto e a satisfação do consumo. *Valor Econômico*, São Paulo, 30 set. 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/09/30/brumadinho-vive-entre-a-dor-do-luto-e-a-satisfacao-do-consumo.ghtml>>. Acesso em: 10 out. 2019.
- WISNIK**, José Miguel. *Maquinação do mundo: Drummond e a mineração*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ZHOURI**, Andréa. (Org.) *Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. Marabá: Editorial iGuana; ABA, 2018. e-PUB.

TERRITÓRIOS



Ocupações de moradia no centro de São Paulo: trajetórias, formas de apropriação e produção populares do espaço – e sua criminalização

Renato Abramowicz Santos, LabCidade FAUUSP, doutorando da Universidade de São Paulo | **Isadora de Andrade Guerreiro**, LabCidade FAUUSP, professora e pós-doutoranda da Universidade de São Paulo

Introdução

O que se conhece hoje como ocupações de moradia apresenta percursos, formas e arranjos distintos. Entre aquelas existentes no centro de São Paulo, basta visitar duas, apenas, para notar como uma é diferente da outra. As razões para tanto variam, têm raízes em dinâmicas e processos de natureza histórica, social, política, econômica e urbana diversa, que determinaram e se compuseram na formação e consolidação de diferentes movimentos, repertórios políticos, sujeitos, trajetórias e formas de ocupar e manter esses espaços. Antes de tudo, têm raízes na produção e apropriação popular do espaço urbano, cujo sentido político pode ser canalizado de maneiras distintas ao longo do tempo, por agentes mais ou menos comprometidos com as lutas populares – mas que estão ali presentes, de toda forma.

A investigação e análise acerca dessas diferenças (e também de suas proximidades e ressonâncias) é bastante complexa e está presente na bibliografia sobre o tema. Mas essa discussão veio à tona de modo mais intenso a partir de sua emergência recente no debate público, no qual várias das componentes presentes e associadas a essa realidade (movimentos de moradia, ocupações, sem-tetos, contribuições e taxas,

partidos políticos, associação ou não com o crime organizado etc.), manifestaram-se juntas e misturadas, de forma indiferenciada, ao mesmo tempo que cristalizada no senso e imaginário comuns coletivos.

Tornava-se, então, preciso, para nós, como tarefa analítica e política, tentar distinguir as diversas ocupações de moradia, problematizando e tentando entender a complexa realidade em que se encontram, o que foi um desafio difícil e trabalhoso. Nosso objetivo com este texto é, por meio da localização da questão no passar do tempo – que envolve o olhar para as dinâmicas sociais, econômicas e políticas que fazem parte da produção do espaço –, buscar desarmar o discurso simplista da indiferenciação e suas consequências para os moradores e organizações que atuam no centro de São Paulo, bem como para suas formas de morar.

A emergência recente no debate público dessa representação indiferenciada das várias conformações e situações que envolvem as ocupações da região central da cidade, que teve reflexos concretos na vida de muitas pessoas e movimentos, parece ter tido um estopim: o incêndio, seguido da queda, da ocupação de moradia do Edifício Wilton Paes de Almeida, conhecida como “Torre de Vidro”, no Largo do Paissandu, centro de São Paulo, na virada do 1º de maio de 2018. Esse foi um incidente trágico, que deixou sete pessoas mortas e duas desaparecidas, segundo as autoridades, e teve uma série de efeitos e desdobramentos políticos e urbanos importantes.

Nós acompanhamos, participamos e nos engajamos em algumas das ações que se seguiram ao evento, e é a partir do acúmulo dessas experiências que propomos aqui um primeiro exercício de maior fôlego de organização, sistematização e análise do que foi vivido. Portanto, este texto tem como material de análise tanto observações coletadas diretamente na ação junto ao território, como entrevistas semiestruturadas realizadas com lideranças e moradores da área central de São Paulo, realizadas ao longo de 2019. É a partir, portanto, do trabalho coletivo que desenvolvemos no Observatório de Remoções e no LabCidade FAUUSP, mas também das pesquisas individuais que realizamos – em nossas diferentes áreas de formação e com abordagens metodológicas distintas –, que apresentamos as experiências e eventos que embasam este texto e nossas análises.

Neste artigo, em um primeiro momento (Parte 1), relatamos o evento que trouxe a realidade dos movimentos de moradia e suas

ocupações no centro para o coração do debate público e do conflito político e urbano da cidade, acarretando uma série de disputas e ações ao longo dos últimos dois anos. Ao olhar e participar deste processo, começamos nossa análise pontuando que a criminalização não é algo novo na dinâmica das ocupações da área central. Ao contrário, historicamente, a criminalização das ocupações é considerada elemento relevante, ou mesmo determinante, nas estratégias políticas dos movimentos de moradia, na medida em que estas partem do confronto público na disputa sobre os significados do próprio ordenamento social, ao colocar a questão: crime é o ato de ocupar – juridicamente tipificado como “esbulho possessório” – ou é a falta de moradia e o abandono de imóveis? Essa inversão, produzida pela ação política dos movimentos organizados e suas ocupações, não elimina a criminalização que sempre tiveram que enfrentar e conviver, mas, ao desnaturalizá-la, problematizam-na. Partindo deste pressuposto, nossa hipótese neste artigo é a de que o evento da “Torre de Vidro” desencadeou, como mostraremos, uma *nova frente de criminalização*, construída a partir de outros termos que, no entanto, não eliminam os anteriores, mas lhes dão novos significados. Nesta “nova frente”, a indiferenciação das ocupações é instrumento central para o processo de criminalização.

Em um segundo momento (Parte 2), buscamos caminhar na direção contrária a este processo de indiferenciação e trazer à tona a diversidade social e política das ocupações de moradia do centro de São Paulo, considerando seu aparecimento como fato historicamente determinado e inserido em dinâmicas populares do território que as precedem e se mantêm concomitantemente a elas. Esta convivência não é estanque, mas, ao contrário, porosa: assim como os moradores transitam permanentemente de uma forma de morar a outra neste território, repertórios e práticas ligados à produção e apropriação do espaço popular também transitam. Trata-se de todo um campo de gravitação da experiência social e urbana, que envolve diferentes atores, circuitos e práticas – dos movimentos de moradia mais antigos aos mais recentes e seus repertórios, em contato com dinâmicas dos mercados populares e informais, com circuitos de migração, que se atravessam com redes de apoio assistencial e organizações da sociedade civil, grupos universitários, religiosos, coletivos políticos, com o “mundo do crime” e suas práticas, convivendo também com atores político-partidários e variadas instâncias e agentes do Estado e tam-

bém paraestatais – que se estruturam ao redor desses espaços de moradia no centro de São Paulo.

Parte da dinâmica política das ocupações organizadas por movimentos de moradia tem também a ver com as disputas, confrontos, consentimentos e/ou alianças – na esfera cotidiana – que se dão com esses múltiplos repertórios e práticas, que estão em permanente circulação, contato e atrito, na perspectiva de construção de uma maior estabilidade e proteção no enfrentamento da insegurança habitacional, elemento central da transitoriedade permanente (ROLNIK, 2015) à qual esta população está submetida. Trabalhar estas interfaces das ocupações é importante não para isolá-las num estado de pureza, mas para ampliar o campo de diferenciações possíveis, o que envolve tanto aceitar algum grau de permeabilidade entre elas, quanto revelar as diferentes potências políticas construídas em sua realidade concreta.

Na terceira parte (Parte 3), retomamos e aprofundamos a discussão sobre o que consideramos ser essa “nova frente” de criminalização, tendo em vista as complexidades levantadas, buscando destrinchar o mecanismo jurídico-policial como forma de revelar a dimensão e disputa políticas em operação no, e pelo, processo em curso. Neste ponto, a produção e a apropriação do território popular, articuladas com os processos de criminalização – e suas mutações históricas –, que sempre as tiveram como alvo, ganham relevância e servem de coordenadas para formularmos hipóteses sobre a conjuntura política mais ampla que o país enfrenta.

Parte I – Incêndio e queda da “Torre de Vidro”: um desastre que precipita outros

O incêndio e a queda da “Torre de Vidro” e alguns de seus desdobramentos

Na madrugada do dia 30 de abril para o dia 1º de maio de 2018, o edifício Wilton Paes de Almeida, ocupação na qual viviam centenas de famílias, conhecida pelos moradores e movimentos como “Torre de Vidro”, localizada no Largo do Paissandu, centro de São Paulo, pe-

gou fogo e desabou. O evento precipitou e desencadeou uma série de reações – de ajuda e solidariedade, de tensão, desconfiança, ameaça e perseguição – por parte de variados atores e instituições.

O grupo que organizava a ocupação não tinha alianças com os movimentos de moradia herdeiros das primeiras ocupações de imóveis vazios na área central de São Paulo – processo que descreveremos a seguir –, diferenciando-se muito com relação às práticas de gestão interna e engajamento político externo presentes nas ocupações mantidas por aqueles movimentos organizados com os quais não tinham proximidade.

Os números são incertos: na véspera do incêndio, moravam ali mais de 200 famílias. Segundo as investigações oficiais, a causa mais provável do incêndio foi um curto-circuito em uma tomada, no quinto andar do prédio, na madrugada de 30 de abril para 1º de maio de 2018, que rapidamente se alastrou por toda a construção. As pessoas tiveram pouco tempo para pegar suas coisas, proteger seus familiares ou vizinhos e sair do prédio, para vê-lo desmoronar, algumas horas depois do início do incêndio.

O número de mortos e desaparecidos, segundo as autoridades, foi de 7 e 2 pessoas, respectivamente. Mas moradores denunciam que essas cifras são subdimensionadas e que o número é maior. Pelo fato de a condição de vulnerabilidade e precariedade entre os antigos ocupantes ser grande, assim como também eram frágeis os vínculos e redes protetivas a que tinham acesso e nos quais confiavam – havendo também entre eles muitos migrantes africanos e da América Latina, muitos sem documentação nem registros formais –, vários entre eles se dispersaram e sumiram pela cidade, após o incidente, fazendo com que nunca se soubesse ao certo o número exato de mortos e desaparecidos na tragédia.

O acampamento em frente à Igreja Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos, situada no Largo, reuniu dezenas destas famílias que moravam na ocupação e durou meses, atraindo em sua órbita muitas outras pessoas de fora da ocupação e de outras regiões da cidade que se estabeleceram em torno da atenção pública e do enorme número de doações que chegavam. O objetivo geral do acampamento era conseguir algum atendimento habitacional. Por mais que a esperança de muitos fosse obter um atendimento definitivo, depois de muita negociação, disputa, pressão e também triagens, en-



Figura 1
Abaixo, à direita, acampamento de desabrigados no Largo do Paissandu; no centro a Igreja Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos; à esquerda a base dos bombeiros; e ao fundo, à esquerda, o local do desabamento.

Fonte: Renato Abramowicz Santos, maio de 2018.

trevistas e investigações do trabalho social municipal, o que foi disponibilizado foi o auxílio provisório – o Auxílio Aluguel mensal, no valor de R\$ 400,00 – e algumas famílias foram encaminhadas para um equipamento municipal de atendimento, o Centro Temporário de Atendimento (CTA). Durante dias, o acompanhamento daquele acampamento de “refugiados urbanos” (AGIER, 2008; SANTOS, 2019) por uma constante e multifacetada rede de trabalhadores e agentes estatais – fora a de ativistas, pesquisadores, jornalistas e ligadas a diferentes igrejas –, com suas normativas, procedimentos e dispositivos técnicos, tinha como trabalho e objetivo organizar, encaminhar e “gerir os indesejados” (AGIER, 2013) que se aglomeravam em condições bastante precárias.

Simultaneamente à consolidação e permanência do acampamento no Largo, foi criado, no âmbito da Prefeitura Municipal de São Paulo, um grupo de trabalho (GT) composto pelo poder municipal, defesa civil e bombeiros, lideranças de movimentos de moradia, pesqui-

sadores, advogados e membros de assessorias técnicas. Por parte da Prefeitura, essa foi uma forma de organizar e elaborar alguma resposta à sociedade civil, fruto também de pressões, como, por exemplo, do Ministério Público e parte da opinião pública que, após o incidente, tinham a percepção de que todos os moradores de ocupações da área central estavam em risco e que alguma coisa precisava ser feita. Por trás dessa conjuntura e da comoção pós-tragédia, havia a evidência da mobilização da categoria “risco” – que vem sendo utilizada para efetivar remoções nas periferias, mananciais e encostas da cidade – como ameaça também para as ocupações consolidadas da região central (MOURA et al., 2020).

Temendo que ocorresse uma enxurrada de reintegrações de posse atingindo as ocupações da região central de São Paulo – e como estratégia justamente para evitar que isso se desse –, os movimentos de moradia e grupos técnicos que os apoiam aceitaram participar criticamente do GT (TERRA et al., 2019), que teve como tarefa realizar visitas¹ participativas nas ocupações de moradia do centro reconhecidas pelo poder público. Evidentemente, muitas ficaram de fora, fosse por questões políticas, fosse por desconhecimento do poder público – pois no GT não estava presente a totalidade dos agentes que atuam na região, como veremos na Parte 2 deste texto.

Com as visitas, elaborava-se uma lista de melhorias e reformas que as ocupações deveriam realizar. O poder público, apesar de indicar e enumerar o que precisava ser feito, não se responsabilizava com seu cumprimento, deixando aos movimentos e moradores o trabalho e os encargos necessários (inclusive, financeiros). Muitas das melhorias indicadas envolviam reformas grandes, com altos custos para atender essas recomendações técnicas. Junto a esse processo, houve também a elaboração de um relatório por parte da Prefeitura, totalizando em 51 o número de ocupações no centro de São Paulo. Por fim, a própria Prefeitura reconheceu que a situação e as condições dessas ocupações eram melhores do que o esperado (ROLNIK; GONSALES; COMARU, 2018).

É importante entender os significados desse procedimento: ao mesmo tempo que o poder público legitimava a existência das ocupações e a autonomia dos movimentos de moradia de as organizarem, posicionava-se de maneira ambígua frente ao seu próprio papel. Ou seja, ao mesmo tempo em que se eximia de sua responsabilidade

1 A própria definição do trabalho, seu escopo e objetivo, assim como a nomeação de “visitas” – ao invés da proposta inicial de “vistorias técnicas” – foram frutos de disputas e negociação entre os movimentos e seus parceiros com o poder público. Sobre o trabalho do GT, as visitas e as disputas em torno dele, ver: TERRA et al. (2019).

frente a elas, também incidia indiretamente na sua gestão interna, ao requerer, de maneira unilateral, determinadas ações de modificação física nos edifícios ocupados.

Outro desdobramento da tragédia gira em torno da sua cobertura midiática. Desde o início, buscando achar responsáveis pelo ocorrido, a mídia passou a expor lideranças e a mostrar dinâmicas ligadas a movimentos que não estavam envolvidos no episódio, dando início a um processo de confundir a opinião pública no que se referia a movimentos políticos, grupos e ocupações, como se todos adotassem as mesmas práticas e como se, no fundo, fossem todos iguais. Além disso, a busca por responsáveis pela tragédia, automaticamente, tornou-se uma caça por indícios de ação criminosa, criando uma campanha mais ampla de condenação – e, portanto, de criminalização² – de diferentes atores, repertórios e movimentos atuantes no centro da cidade, produzindo uma operação jurídico-policial maior, na qual os movimentos de moradia e as ocupações da região central como um todo se constituíram como alvos.

Isso porque a campanha midiática avançava de modo simultâneo e articulado com o Poder Judiciário paulista, sobretudo o Ministério Público do Estado de São Paulo – compreendido aqui como uma entidade composta por frações internas e em disputa, divisões que permanecem atuantes e não resolvidas – que teve na figura do promotor de justiça criminal Cassio Roberto Conserino³ a encarnação das motivações políticas que moveram as investigações e o inquérito. Utilizando-se de alegadas denúncias anônimas de moradores de ocupações da região central que teriam embasado o inquérito, o processo criminal que se seguiu resultou na prisão, em 2019, de algumas lideranças dos movimentos de moradia organizados do centro e de seus familiares. Das pessoas presas em 2019, nenhuma pertencia à ocupação que desabou, ou ao grupo organizado que a mantinha até o incêndio. Mesmo após a prisão, as supostas denúncias anônimas não foram reveladas. A liderança do grupo que mantinha a ocupação da “Torre de Vidro” teve mandado de prisão expedido, mas não chegou a ser presa, pois não foi encontrada. O processo segue em segredo de justiça.

Em reação à prisão de lideranças, familiares e pessoas ligadas aos movimentos de moradia organizados articularam ações e uma rede – envolvendo diferentes movimentos, coletivos, entidades com

2 Uma das reportagens que representou a atuação midiática nesse processo foi ao ar no dia 5 de maio de 2019, quase um ano depois do evento, no programa *Fantástico*, da Rede Globo. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/7592598/programa/>>. Movimentos de moradia e uma série de apoiadores (laboratórios de pesquisa, entidades de classe, pastorais, assessorias técnicas, sindicatos) redigiram uma nota crítica em resposta à matéria. Cf.: “À Rede Globo: nota de esclarecimento e pedido de resposta”: <<http://www.ibdu.org.br/notas/a-rede-globo-nota-de-esclarecimento-e-pedido-de-resposta>>.

3 As informações e denúncias apresentadas por Laura Capriglioni e Lina Marinelli (2019) em reportagem publicada no portal *Jornalistas Livres* constam também no processo judicial, por parte da defesa, mas como o processo está em segredo de justiça, mencionamos a reportagem para enfatizar o conteúdo que coloca em suspeição não só o promotor, como a base do inquérito e das supostas denúncias anônimas que o embasaram. Disponível em: <<https://jornalistaslivres.org/fake-news-de-sites-bolsonaristas-estao-na-origem-da-caca-a-lideres-sem-teto/>>.

atuação em áreas diversas, assim como advogados, jornalistas, artistas e pesquisadores, pessoas contrárias à prisão e ao processo de criminalização – que levaram à constituição do Comitê de Defesa dos Movimentos Populares.

Heterogêneo, este comitê não se limitou ao universo da moradia e incluiu também lideranças que não chegaram a ser presas, mas que estavam sob investigação e poderiam ser alvo dos próximos mandados de prisão, assim como familiares das pessoas presas. Sendo difícil conseguir organizar e coordenar rapidamente todas as demandas que surgiam, em um momento muito adverso, a partir de várias reuniões e debates em torno das estratégias discursivas, comunicativas e políticas que seriam adotadas com relação às prisões e ao processo de criminalização em curso, mesmo havendo muitos dissensos internamente, uma linha geral foi construída e se sobrepôs no comitê: era preciso diferenciar aquilo que o inquérito e o processo criminal posterior igualavam; era preciso dizer que os movimentos populares não eram todos iguais, afinal, não eram mesmo. E, assim, o comitê seguiu construindo uma linha discursiva (mas que era também política e, no limite, moral), distinguindo os “bons” movimentos e lideranças dos “maus”. Um dos últimos informes que recebemos, no âmbito das reuniões, foi a notícia da criação de uma nova promotoria de justiça encarregada de investigar, em uma única vara, crimes tributários, organização criminosa e lavagem de bens. O processo, que continua em andamento, foi transferido para essa nova vara.

Após a soltura das pessoas presas, o comitê se comprometeu a permanecer mobilizado⁴, afinal, não só o processo seguia na Justiça, como o projeto político de criminalização mais amplo permanece operante (mais silencioso desde então). Mas, na prática, as atividades do comitê cessaram após a soltura das pessoas presas, muito celebrada no final de 2019. A partir daí, o grupo entrou em certo estado de hibernação.

Criminalização e política

O processo de criminalização das lideranças e dos movimentos de moradia do centro não se inaugurou após a queda da “Torre de Vidro”, em maio de 2018. Ele sempre acompanhou o processo de tomada

4 Entre as realizações e articulações que se construíram no período está a produção de um relatório sobre todo esse processo produzido pela plataforma de direitos humanos Dhesca. Disponível em: <https://download.uol.com.br/files/2019/12/4110017043_relatorio_criminalizacaomovsmoradia_dhescabrasil_final_alta.pdf>.

de imóveis abandonados na região central, até antes das ocupações organizadas, bem como já acompanhava a tomada de terras vazias para moradia na periferia, antes disso.

Primeiramente, é necessário aqui diferenciar o que é crime do que é criminalização. O primeiro pode ser entendido como a ação que, reconhecida, não é aceita socialmente e, portanto, passa a ser enquadrada pelo ordenamento jurídico como uma ação criminal – *fora da ordem*. A redemocratização brasileira foi marcada pelo embate de forças sociais que, justamente, disputavam tal ordenamento. Dentro desta perspectiva, a democracia nascente precisava ser construída como sistema político que pressupunha a legitimidade da reivindicação de direitos, que incluiriam parcelas da população dentro do ordenamento social como um projeto popular de integração social e política. Para tanto, tais forças sociais defendiam uma democracia participativa, na qual pudessem – para além da representação política indireta – fazer parte direta, como um governo amplo.

Desta maneira, a disputa pelo ordenamento social se daria “em pinça” (GUIMARÃES, 1990), ou seja, ao mesmo tempo por dentro e por fora da institucionalidade: um embate por reconhecimento e reparação que caracterizaria a própria ação política, revelando as contradições e a incompletude deste ordenamento. Esse embate em torno de reconhecimento e reparação por meio da ação política organizada produziria reações e enquadramentos distintos em relação ao crime e à ação política: enquanto aquele se encontraria reconhecido e enquadrado como ação *fora da ordem*, esta se configuraria então como uma ação *contra a ordem, que pretende alterá-la*.

No entanto, isso sempre foi uma disputa, não uma realidade consolidada no Brasil, cujo sistema político permaneceu com traços autoritários, para o qual a política tende a se resolver dentro da ação jurídico-policia da *criminalização*, processo que procura colocar *fora da ordem* ações *contra a ordem* – igualando a ação política popular organizada ao crime. Desta maneira, a criminalização deslegitima tal ação política, respondendo a ela não com reconhecimento e reparação que ela reivindica, mas, ao contrário, com a sua *negação*. Assim, nos parece que a criminalização, neste contexto de construção democrática, é um processo que se dá *dentro do conflito político*, como *reação à ação política* de parcelas da sociedade que almejam integração social.

Portanto, a negação da ação política, promovida pela criminalização desloca seu sentido, buscando enquadrá-la como crime. No entanto, a persistência da ação política popular organizada atualiza o conflito político, obrigando instâncias variadas de poder a se reposicionarem e, portanto, forçando-as a que legitimem sua reivindicação – uma ação “constituente” de direitos, que alarga o ordenamento jurídico. Assim, se o *crime* já está enquadrado por tal ordenamento, a *criminalização* faz parte da disputa, da sua fronteira, de um dissenso sobre sua conformação, sobre o que está dentro e o que está fora.

Desta maneira, retomando nosso objeto de investigação, a criminalização não é exógena, mas, sim, faz parte imanente do conflito político no qual as ocupações organizadas se apropriaram do espaço urbano. Assim, para existirem enquanto ação política de disputa do ordenamento social, como forças de instauração de *outra* forma de produção do espaço, essas ocupações sempre tiveram que lidar com a criminalização. A criminalização, portanto, não apenas é permanente, como também é intrínseca à realização e permanência das ocupações de moradia enquanto ação política.

A noção de ação política como parte de um movimento dinâmico de disputas faz com que não a possamos entender fora do processo histórico. Pois a ação política não é uma questão objetiva e estática equivalente a práticas enquadradas em certo ordenamento – como se este ordenamento não estivesse em disputa nas práticas reais de vida. O que buscamos desvendar melhor são as mudanças que se deram dentro e a partir do processo histórico de criminalização das ocupações de moradia da região central de São Paulo, apontando as transformações que foram ocorrendo em seu interior ao longo do tempo, compreendendo as forças e mecanismos que conduziram esse movimento e os elementos que as possibilitaram, estruturaram e que lhes serviram como justificativa.

Defendemos, aqui, que houve uma transformação histórica no processo de criminalização, não só quantitativa (no aumento da dimensão e amplitude do quê e de quem se criminaliza), mas também qualitativa, ou seja, na natureza da constituição e das engrenagens (políticas, jurídicas, sociais, urbanas) que configuram e movem esse processo. Pois, se até o momento da queda da ocupação do Largo do Paissandu, as ocupações eram criminalizadas predominantemente a partir da disputa sobre a função social da propriedade, o processo que

aconteceu após esse evento *abre uma nova disputa dentro do conflito político*, colocando como alvo *não as formas de apropriação do espaço*, mas *as formas de gestão da população organizada*. Daí as acusações de extorsão, com uso da violência e de jurisdição paralela, além do meio através do qual dizem se basear – a (alegada) delação dos próprios moradores. Esses elementos nos parecem novos.

Se, por um lado, notamos novidades, por outro, não é possível afirmar que as formas de criminalização anteriores se resolveram, ou que estão superadas, pois elas ainda persistem. Desse modo, é preciso encontrar uma perspectiva operatória que dê conta de apontar as mudanças, o novo, sem apagar o que havia antes, que continua. Assim, essas novidades que notamos após o desastre no Largo do Paissandu são abarcadas, neste texto, como uma *nova frente de criminalização*. E seu funcionamento – como veremos na última parte do texto – não circunscreveu apenas o que se passou no Largo do Paissandu, pois a maquinaria se ampliou e avançou além.

Contudo, outra observação necessária para não incorrer de forma precipitada em algumas conclusões é a constatação de que o que aconteceu com a “Torre de Vidro” não “criou”, do nada e por si só, essa “nova frente”. O que o evento fez, sem nunca negar a tragédia humana que carrega em si, foi catalisar, realinhar e direcionar processos e dispositivos difusos e heterogêneos (aparatos de Estado, inquéritos, leis, burocracias, dispositivo prisional, discursos sobre ameaça, risco, inimigo etc.) (BONDITTI, 2013, p.150). Mais do que mitificar a ideia de ruptura ou marco que o incêndio e a queda representam, é importante apontar para a “permanência e recomposição de elementos já existentes”, anteriores ao evento, sempre em movimento contínuo e de mutação, como forma de apreender a transformação que afeta “as estruturas sociais, políticas e o pensamento” (BONDITTI, 2013, p.149).

O modo operatório da “nova frente” baseia-se em discursos, práticas e ações que constroem equivalências, homogeneização e indiferenciação. Isso faz com que as ocupações, seus procedimentos internos e lideranças – espaços e sujeitos políticos, não criminosos, como distinguimos acima – pareçam não apenas iguais, mas continuidades e extensões de dinâmicas sociais e territoriais delinquentiais e comerciais, de enquadramento criminal, também preexistentes no mesmo espaço urbano das ocupações. Desta maneira, ao instaurar

uma nova frente no conflito político, desestabiliza-se certa legitimidade social construída ao longo dos anos pelos movimentos de moradia, mudando a correlação de forças deste campo de disputas. Por essa razão, mostra-se importante e estratégico, não só do ponto de vista analítico, mas também político: (I) entender a funcionalidade específica baseada na indiferenciação das dinâmicas de produção e apropriação do espaço; e (II) perceber e trabalhar as diferenças e variedades de formas, arranjos e dinâmicas que conformam as diferentes ocupações e os movimentos de moradia atuantes no centro de São Paulo, bem como o processo histórico e social no qual elas estão inseridas, que integram e também produzem. E fazemos esse trabalho de distinção não para afirmar que uns podem ou deveriam ser condenados (o que na realidade concreta reproduz a criminalização), mas para tentar ter lugar no conflito político em que a máquina jurídico-policial da criminalização opera sua atual reação à ação histórica dos movimentos populares do centro de São Paulo. Foi esse o exercício que tentamos desenvolver neste texto.

Parte II – A diversidade das ocupações de moradia do centro de São Paulo: produção do espaço e política

O morar popular na região central e o surgimento das ocupações

A apropriação e produção do espaço por classes populares, ou dirigida a elas, sempre esteve presente no centro de São Paulo: Nabil Bonduki (2011) retoma esse processo ao descrever os loteamentos precários dos imigrantes (Barra Funda, Brás e Bexiga) e a ampla variedade de cômodos de aluguel na forma de cortiços-corredor, cortiços-casa de cômodos, vilas populares, vilas operárias e correr de casas geminadas. Com o início da produção pública de habitação, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Previdência (IAPs), na década de 1950, o aluguel continuou sendo a principal forma de acesso à moradia popular, com conjuntos também sendo feitos na área central da cidade. É no período da ditadura militar – que, com o BNH, promove a massifi-

cação da propriedade privada e, ao mesmo tempo, incentiva o padrão de ocupação periférico através dos loteamentos precários (SANTORO, 2011; ROLNIK; BONDUKI, 1982) – que há uma grande transformação no caráter de apropriação popular da área central.

Naquele período do final dos anos 1960, e dos anos 1970 em diante, a abertura e consolidação de novas frentes de expansão urbana e imobiliária para o vetor sudoeste da cidade de São Paulo e a disseminação do uso do automóvel como transporte particular promoveram uma migração e transferência de áreas de habitação, serviços, comércios e equipamentos de cultura e lazer para esta região, resultando na saída das classes altas e médias da área central e no abandono de um grande estoque de imóveis e áreas construídas que permaneceram ociosos (VILLAÇA, 1998; FRÚGOLI JR., 2000). Concomitante a essa saída, foi ocorrendo um aumento na concentração e apropriação populares desse território – na forma de pensões (de permanência mais ou menos temporária), hotéis, cortiços, vilas, quintais ou cômodos precários – fazendo do centro um lugar sempre vivo e dinâmico, que nunca ficou “vazio”, nem “morto”, como os discursos e programas que prometiam sua “revitalização” passariam a anunciar, a partir dos anos 1990. Tais projetos o faziam na tentativa de reverter essa popularização da área central e de retomar a região como espaço de trabalho, moradia e consumo das classes mais altas que dali haviam se retirado anteriormente, constituindo, assim, o centro como um espaço em forte disputa (FRÚGOLI JR., 2000; JOSÉ, 2010; KOHARA, 2013; BARBOSA, 2014; SANTOS, 2018).

Este projeto de retomada, a partir dos anos 1990, decorreu do fato de que o processo de esvaziamento e abandono de edifícios na região central pelas classes mais altas levou a formas de apropriação popular do espaço construído, por meio do que hoje chamamos de *ocupações* – locais cujo caráter histórico e sentido político só foram dados mais tarde, como veremos a seguir. Ou seja, naquele momento (década de 1980 e primeira metade da década de 1990), passaram a existir, como se denominava e entendia publicamente então, *invasões de propriedade privada* por grupos de moradores em situação de rua, ou por outros atores com objetivos rentistas, seja por meio de exploração comercial popular (com variadas interfaces de legalidade e ilegalidade), ou ainda por meio de acordos e arranjos variados com os próprios proprietários (endividados ou enrolados em heranças), e/ou

com forças de segurança e administração pública, que forjaram formas diversas de apropriação do espaço no grau e no caráter da informalidade e da organização interna.

Esse processo se dava a partir de repertórios e práticas já desenvolvidas anteriormente nas periferias, fosse nas favelas autoconstruídas ou em loteamentos com diversos graus de formalidade, espaços produzidos com participação mais ou menos direta de moradores, proprietários, intermediários, agenciadores e também figuras e agentes do poder público (de cargos legislativos ou função judiciária, até mesmo agentes executivos de ação territorial) (ROLNIK, 1982, 1997). De qualquer maneira, não havia naquelas formas de apropriação física do espaço construído uma intencionalidade de ação política organizada com sentido de dar visibilidade pública às condições da moradia popular, reivindicar investimentos ou promover espaços próprios de organização de base, ainda que houvesse grupos que atuassem na mobilização das classes populares a partir da atuação territorial no centro.

Merece destaque a mobilização, fortalecimento e consolidação de diferentes trajetórias políticas de atores e coletivos distintos, que confluíram na luta política mais ampla por habitação digna na região central de São Paulo, formando, naquele momento, os grupos que estão na origem da miríade de movimentos e associações de moradia que existem atualmente.

Primeiramente, a insuficiência e ineficiência das políticas públicas habitacionais (nos âmbitos municipal, estadual e federal) em enfrentar o problema habitacional das classes populares, principalmente na região central, produziram a conjuntura urbana e política que possibilitou o início de práticas de apropriação de imóveis abandonados associadas ao repertório de ação política de tomada de terras vazias, organizada por movimentos de moradia que atuavam, desde a década de 1980, na periferia da cidade⁵.

Isso envolvia a ressignificação da propriedade privada da terra e dos meios de produção, retomando o sentido de valor de uso conferido pelo trabalho humano coletivizado e autônomo. Daí a noção de “ocupação”, em contraposição à designação “invasão”: enquanto nesta última privilegia-se o estatuto jurídico da propriedade, na primeira chama-se atenção ao *uso* dos meios de produção e reprodução da vida que, abandonados, perdem sua função social. Esta prática política ganha contornos específicos durante a redemocratização, na medida em

5 Com a expansão e o fortalecimento de movimentos que realizavam ocupações de terra em São Paulo, que tinham forte atuação na Zona Leste e contavam com o apoio da Pastoral da Moradia nessa organização, surgiu uma articulação em torno de uma associação mais abrangente que viria a ser chamada de União de Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM), fundada em 1987 (KOHARA, 2013, p.151). Na sua origem, a confluência da educação popular freiriana com a perspectiva política da coletivização do trabalho na esfera da produção gerou uma forma específica de prática de *autogestão*, ligada à produção do espaço. Essa perspectiva procurava produzir um *novo espaço*, ligado às necessidades da população organizada (GUERREIRO, 2018).

que fazia parte da disputa pela criação de uma forma participativa de democracia, no âmbito da luta para *produzir um novo Estado*⁶. Dentro desta perspectiva, as ocupações estendem aos processos de organização cotidiana da reprodução da vida as práticas de autogestão da produção do espaço, com regulamentos, manutenção e gestão de espaços de convivência realizados de maneira democrática.

Em um processo paralelo a esse, foi ocorrendo também, de forma cada vez mais forte, em São Paulo, a união de moradores de cortiços, organizados ao redor de pautas como melhores condições de habitabilidade, contra explorações e violências dos intermediários e proprietários, contra os despejos, e pelo desejo de permanecer vivendo no centro da cidade.

Em 1984, dezenas de famílias encortiçadas despejadas ocuparam um casarão em Campos Elíseos, mesmo ano em que agentes pastorais e militantes atuantes na região central criaram o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, com o objetivo de atuar em questões ligadas à moradia em cortiço, população em situação de rua e catadores de materiais recicláveis, tendo como foco claro a ação de fortalecer as reivindicações de morar e trabalhar dignamente na região central (KOHARA, 2013, p.156), pautas que ganhavam cada vez mais peso e visibilidade política a partir da organização dos cortiços. Em 1991, foi fundada a Unificação da Luta dos Cortiços (ULC), como resultado desse fortalecimento das pautas voltadas para o centro da cidade. Fundados a partir da ULC, viriam os movimentos de moradia organizados a realizar as primeiras ocupações na região central de São Paulo a partir da segunda metade dos anos 1990.

Assim, nessa longa e diversificada genealogia, vemos a articulação das lutas das periferias, cortiços, pastorais e sindicatos na formação dos movimentos de moradia organizados do centro – mas também vale destacar que esse caldo desemboca, com outras interfaces e influência de outros setores, na fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) (SECCO, 2011). Desse modo, alinhamos o processo participativo, pela base e popular, de construção do Estado democrático brasileiro, de fundação do PT e de formação dos movimentos de moradia organizados do centro, como partes integrantes de um mesmo movimento político e coletivo mais amplo.

É, portanto, do encontro da vertente sindical de organização dos trabalhadores com a reivindicação de melhorias nos cortiços da região central, com a atuação de agentes pastorais e com os movimen-

6 Segundo Evaniza Rodrigues, liderança da luta por moradia desde esse período: “[...] O conceito da autogestão não envolve uma construção que se opõe ao Estado, ou que atua em paralelo, mas uma ação voltada para a transformação do Estado, para que não seja mais uma estrutura a serviço do capital e da dominação de classes. A autogestão também tem sido um espaço de resistência contra as políticas que pregam a diminuição do Estado e sua retirada das políticas públicas do habitat em favor do mercado” (RODRIGUES, 2013, p.26).

tos de moradia ligados à autogestão na periferia, que tem início uma nova prática política associada à produção do espaço: as denominadas *ocupações* de imóveis vazios, a partir do ano de 1997, tido como ponto de inflexão e marco de origem das ocupações protagonizadas por esses novos movimentos de moradia organizados que vinham se constituindo no centro da cidade (KOHARA, 2013; BARBOSA, 2014).

As diversas “tradições” de luta aqui elencadas, com esses princípios políticos de organização e atuação, forjaram diferentes vertentes nos movimentos de moradia do centro, em sua fase embrionária, tendo, no entanto, uma pauta política aglutinadora e organizadora de *luta por moradia digna no centro* (KOHARA, 2013; BARBOSA, 2014). Sua estratégia política unificada era a de *denunciar* o Estado, as políticas públicas (no caso, sua insuficiência e falta de especificidade para lidar com as questões da área central) e a desigualdade social operante, ao mesmo tempo em que buscava *reivindicar* a transformação dessa mesma situação. No cruzamento desses eixos, a opção estratégica escolhida, privilegiada e inaugurada por esses movimentos organizados, naquele momento, foi a ocupação de prédios abandonados na região central da cidade, uma *ação política organizada* como forma de dar *visibilidade pública* ao problema ao qual se dirigia e que buscava enfrentar.

No entanto, fora desta visibilidade pública buscada por tais movimentos, permaneciam práticas populares de produção e apropriação do território central da cidade – como exploração comercial por meio de locações de espaços precários e sublocações informais, controle territorial por meio de relações de poder e violência (com agentes denominados de “caciques”, “donos”, ou “chefões”), entre outras –, na medida em que as trajetórias da população que busca moradia na área, na maioria das vezes, não estão necessariamente conectadas às práticas de ação política organizada. Como dito anteriormente, com diversos graus de informalidade, estas práticas de produção e apropriação do espaço – bastante típicas da nossa formação de país periférico, e que conformam, para a população, a condição e experiência de “transitoriedade permanente” (ROLNIK, 2015) – passaram, desde então, a estar no mesmo contexto das ocupações, a se apropriar de alguns de seus repertórios, muitas vezes de maneira instrumental (apenas na medida em que as interessava), com outros fins que não aqueles da ação política que buscava a visibilidade pública.

Muitos destes espaços, por serem atravessados por repertórios e trajetórias de moradores ou de lideranças conectados no presente ou no passado a ações políticas organizadas, acabam sendo designados também de “ocupações” – pelo poder público, pela mídia, pelos promotores da ação ou, ainda, pelos próprios moradores, a depender das táticas discursivas e práticas de cada um, a cada momento. Desta maneira, a designação superficial – e muitas vezes, funcional, pelas relações de legitimidade social que aciona – de “ocupação” parece permeiar um espectro muito mais amplo de situações de moradia popular do que aquelas que têm uma mesma origem histórica na ação política organizada dos movimentos de moradia ligados ao campo democrático-popular. Inclusive, o inverso também é verdade: muitos espaços que são ocupações, por não apresentarem o mesmo tipo de tática de visibilidade pública historicamente verificada, não são considerados como tais pelos agentes públicos (não entrando, por exemplo, na lista de ocupações visitadas no GT descrito acima).

O fato é que a variedade de formas de morar populares no centro é muito grande – são cortiços e pensões com diversos arranjos, hotéis populares, favelas, aluguel de apartamentos precários, quintais e vilas, variados acertos de moradia dentro do trabalho, e mesmo a própria rua – e todas elas exigem arranjos sociais específicos para continuar existindo. O uso, seja do repertório, seja da legitimidade política das ocupações, transita muito entre todas estas formas. Do mesmo modo, seus moradores e muitas lideranças têm trajetórias que percorrem estes vários espaços.

Nas entrevistas que realizamos com moradores e lideranças/administradores de vários desses diferentes arranjos de moradia na região central, aparece esta ambiguidade em falas (aqui reconstruídas de forma não literal) como: “acho que ali onde moro era uma ocupação, mas depois eu comecei a alugar e hoje tenho uns acordos com o pessoal que trabalha para mim e mora lá também”; ou, ainda, o contrário: “era um cortiço, mas o dono morreu e passamos a nos organizar sozinhos, com alguns apoios de quem conhece como isso funciona”. Certa ocupação em edifício abandonado, realizada, organizada e mantida por um movimento de moradia, por exemplo, fica do outro lado da rua de uma favela antiga. Moradores transitam de moradia, entre uma e outra, a partir de relações familiares ou sociais, compartilhando espaços e serviços públicos e comunitários da vizinhança, bem

como o risco constante de intervenção de forças policiais, destacando, no entanto, as diferenças: “aqui é mais organizado, me sinto mais segura”, “lá eu tinha mais liberdade, mas aqui tenho mais ajuda”, “aqui posso deixar meus filhos sozinhos, lá não podia”, “meu ex-marido ficou lá, e eu, aqui, nossos filhos moram nos dois lugares”, “aqui é bom porque tenho segurança, mas uso o comércio, a igreja e os bares da favela, e meus filhos usam o equipamento de cultura que a prefeitura colocou lá”.

Algumas das pessoas que atualmente administram cortiços, por já terem sido moradores de ocupações, levam consigo repertórios de organização e negociação. Do mesmo modo, entre os moradores, é comum a passagem e a experiência anteriores por práticas abusivas em cortiços, ou pela vulnerabilidade das favelas, reconhecendo as diferenças dos níveis mais ou menos democráticos de gestão dos diferentes locais por onde passam, bem como a necessidade, maior ou menor, de seu engajamento pessoal na manutenção e defesa do espaço.

Desta maneira, queremos ressaltar que as ocupações fazem parte de um universo grande de arranjos relacionados ao morar no centro, e são atravessadas por – bem como atravessam – trajetórias diversas, seja da população em constante circulação, seja dos espaços produzidos como formas de fixação e territorialização (SCHILLER; ÇAGLAR, 2015) dessa população em movimento.

As ocupações, os movimentos de moradia e outros grupos organizados

Atualmente, são consideradas oficialmente ocupações na área central de São Paulo 51 prédios, que abrangem uma população de cerca de 3.500 famílias – uma dimensão gigantesca, ainda que não abarque a totalidade das situações e arranjos de moradia existentes na região central da cidade, como observamos em campo. Com o passar do tempo, obviamente, a convergência política dos movimentos organizados do centro apresentada publicamente foi se transformando. Para além das divergências políticas, táticas e pessoais entre lideranças e movimentos, que foram gerando divisões e levaram ao surgimento de novos movimentos na região central da cidade, os repertórios e princípios políticos que organizaram

o primeiro ciclo de ocupações na região central da cidade foram se modificando e adaptando, entrando em contato com outros repertórios presentes e atuantes na heterogeneidade e complexidade inerentes às dinâmicas (e disputas) políticas, econômicas, culturais e sociais que constituem a cidade.

Por essas razões, uma série de mudanças foi ocorrendo em relação ao universo dos movimentos de moradia e ocupações do centro ao longo do tempo: a fragmentação e multiplicação do número de movimentos de moradia atuantes; a estratégia inicial de ocupação de prédios, focada em ocupar como forma de denúncia e negociação, foi confrontada, passando a conviver com a estratégia de ocupar um imóvel e permanecer nele para morar⁷; assim como aqueles princípios políticos que nortearam e guiaram a formação inicial dos movimentos e suas ocupações também foram se transformando, diluindo, incorporando outros, adaptando-se.

Dentre essas transformações, considerando que a tática de visibilidade política das ocupações se dá na relação com o Estado brasileiro, há que se considerar as mudanças que se operaram em seu interior desde a redemocratização, em particular (para o universo que estamos tratando), nas suas relações com o mercado imobiliário. As políticas públicas dos governos (municipais, estaduais e federais), nas últimas décadas, geraram mudanças, adequações e tensões que tiveram efeitos sobre o modo de atuação dos movimentos organizados e suas estratégias.

As políticas municipais e estaduais em São Paulo foram as que mais tiveram consequências diretas na dinâmica da área central. Algumas das que foram elaboradas após o início da realização de ocupações por movimentos organizados na região central da cidade são: no município, o Programa Morar no Centro⁸ e o Auxílio Aluguel, de atendimento temporário⁹; e, na esfera estadual, o Programa de Atuação em Cortiços (PAC)¹⁰ e a PPP estadual Casa Paulista¹¹ (ALMEIDA et al., 2020).

Em cada um desses programas (formulados por diferentes agentes, em conjunturas diversas), há uma relação de mão dupla entre as demandas dos movimentos organizados e as diretrizes da forma estatal, que conformam certo amoldamento às estratégias políticas dos mesmos, bem como estas também são formuladas tendo em vista a ação de tais programas. Isso ocorre porque é necessária uma

7 Um evento importante neste aspecto foi a formação da Frente de Luta por Moradia (FLM). Ela foi oficializada em 2004, mas já estava presente anteriormente na atuação de outros movimentos originalmente ligados à UMM e à ULC, que foram se separando e criando trajetórias próprias até uma nova unificação em torno da FLM.

8 O Programa Morar no Centro (SEHAB, 2004) entregou cerca de 1.460 unidades até hoje, sendo 464 unidades habitacionais por meio do PAR (Programa de Arrendamento Residencial, do governo federal); 903 unidades habitacionais por meio do Programa de Locação Social; e, por meio do Programa de Cortiços, 93 unidades habitacionais. Para mais informações, ver: JOSÉ, 2010.

9 O Auxílio Aluguel atualmente tem cerca de 900 atendimentos oriundos apenas da Subprefeitura da Sé. Disponível em: <<http://www.habitasampa.inf.br/php/pdfs/auxilioaluguel/auxilioaluguel.pdf>>. Acesso em: 07 de maio de 2020.

10 Realizado pela CDHU com financiamento do BID (2002-2010), com 2.740 atendimentos. Destes, 1.870 são unidades habitacionais entregues pela CDHU (em 86 empreendimentos, entre reformas e unidades novas) e 870 são cartas de crédito (CDHU, 2012).

11 Desde 2016, com 1.227 unidades novas entregues em quatro empreendimentos.

adequação jurídica dos movimentos que pretendem acessá-los. Além disso, eles precisam passar por uma série de fases de contratação, que exigem arranjos diversos com uma rede de apoiadores e profissionais – elementos que demandam estrutura administrativa e recursos financeiros, além de conhecimentos específicos de incorporação, projeto, aprovação, construção, negociação, agenciamento, cadastramento etc. –, conformando tanto uma dinâmica de competição pelo acesso aos recursos públicos, como constituindo e consolidando densas e extensas redes sociotécnicas ao redor das ocupações e dos movimentos que escolhem investir nesse percurso e estratégia.

O próprio ato de ocupar ganha contornos diversos nos diferentes momentos e formas das políticas públicas, pois passa a ser regulado, direta ou indiretamente, seja por suas diretrizes e lógicas, seja pelas estratégias para se relacionar – ou não – com tais políticas. Em toda negociação com o poder público, para permanência de qualquer ocupação que por ele é confrontada, as políticas públicas estão presentes: seja para permanecer ou para sair, elas funcionam como dispositivos de amoldamento de práticas e, também, movimentam um mercado de trabalho e de agenciamento de imóveis (para compra ou aluguel), que entremeiam ainda mais atores e interesses ao processo. Nesse sentido, a capilaridade da democracia participativa criada gerou estruturas de governo amplas, que conformam as práticas de organização popular, transformando – como tendência – muitos movimentos de moradia, atualmente, em gerenciadores de demanda (GUERREIRO, 2018 e 2019).

Fora essas mudanças, acomodações e tensionamentos ligados à questão da moradia e que vieram sendo travados, ao longo dos últimos anos, dentro do universo dos movimentos, das políticas públicas e nos governos, outras muitas transformações mais amplas também vieram se dando. Como as formas de morar, os movimentos de moradia e as ocupações não estão isolados e separados do resto da realidade social – pois integram a cidade –, é importante notar também outras transformações sociais e urbanas que ocorreram desde que os movimentos de moradia organizados começaram a ocupar prédios vazios na região central, interagindo com eles e afetando sua realidade e a das ocupações.

Inicialmente, é importante ressaltar que os vários processos de desposseção, a expansão da precarização (do trabalho, da moradia,

das condições de vida e econômicas em geral) como experiência eminentemente urbana (SCHILLER; ÇAGLAR, 2015), os processos históricos de violência estatal e suas reatualizações, no espaço e no tempo das cidades contemporâneas brasileiras, foram provocando uma série de remoções e de deslocamentos de pessoas, desestruturando e formando novos e outros circuitos e arranjos urbanos, econômicos, sociais e culturais. Estes novos circuitos e arranjos urbanos foram colocando em contato, pela circulação, diferentes repertórios e práticas (MALLART; RUI, 2017) – sejam aqueles que relacionam a produção do território popular com o autoempreendimento, a venda ou locação ilegal de imóveis, as negociações informais e as relações com agentes públicos; sejam aqueles que relacionam o mundo popular com o “mundo do crime” (FELTRAN, 2011), as “virações” (TELLES, 2006), o sistema prisional (MALLART; RUI, 2017), as milícias (ALVES, 2019), o empreendedorismo (COSTA, 2019), o pentecostalismo, entre outros –, para além daquele repertório político inicial dos movimentos de moradia, que, por sua vez, também passou a ser insuficiente para dar conta de uma realidade social transformada, diferente daquela em que a conjugação de tais princípios teve origem.

O arranjo e a composição particular, para cada movimento e ocupação (variando de uns para outros), determinam e produzem efeitos nas ocupações que são de caráter prático, cotidiano e político, tais como: a forma de organização interna; a existência (ou não) de cobranças de taxa ou contribuições; a ocorrência de prestação de serviços (como a existência de portaria, a realização de reformas, manutenção e melhorias); a realização de assembleias e outras práticas de organização internas; a obrigatoriedade de participação em compromissos e eventos externos; a prática de prestação de contas; a vinculação e construção de redes e alianças com outros movimentos, entidades, instituições, partidos e atores externos; a relação com o Estado e suas instâncias e agentes, entre outros.

Por exemplo, existem atualmente alguns movimentos de moradia (mesmo com diferenças internas importantes entre eles) herdeiros diretos daquela genealogia “original”, que mantêm uma ação política organizada e que realizam ocupações como estratégia de visibilidade pública, como forma de denúncia do Estado e reivindicação por incorporação e transformação das políticas públicas vigentes. Ao estruturar sua ação de forma pública, e dirigindo-se ao Estado, os mo-

vimentos e ocupações acabam por reconhecer e legitimar uma arena pública para a política e o próprio Estado, com suas diferentes instâncias (eleições, conselhos, mesas de negociação, audiências públicas, comissões...), seja para criticar, para reivindicar e/ou para buscar ser incorporados, fazer parte. De todo modo, reconhecem e legitimam publicamente o Estado como interlocutor e mediador, além de uma arena pública como espaço de disputa e negociação política – desta maneira, *produzindo o Estado e sendo produzidos por ele* ao mesmo tempo, numa dinâmica que, no entanto, envolve assimetrias de poder de uns agentes (como o poder público e o mercado) sobre outros (as classes populares).

Essa linha de ação de alguns movimentos de moradia – que têm no seu DNA esse princípio e prática políticos –, pautada pela visibilidade pública, que se dirige ao Estado, que o reconhece e o estabelece como mediador, que leva à disputa e ocupação de seus espaços e canais institucionais, vai ser um elemento diferenciador, por exemplo, de outras organizações políticas que se apoiam na produção e apropriação do espaço como tática de mobilização, dentro de uma estratégia política de organização popular e de trabalhadores que preza pela autonomia com relação às instâncias institucionais – sejam partidos, sindicatos ou o Estado, nos seus três poderes. Em muitos casos, estas organizações, que se reivindicam autônomas, encontram-se na confluência e articulação também com a história e práticas das ocupações culturais, que, inclusive, vêm se expandido e atingindo outras ocupações e movimentos mais “tradicionais”, transformando e forjando novos repertórios e coalizões.

Como efeito prático e político, as ocupações realizadas e mantidas por esses movimentos, que se autodenominam autônomos (apesar das diferenças de um movimento para outro, de uma ocupação para outra), também têm diferenças em relação às ocupações organizadas e mantidas pelos movimentos de moradia herdeiros da tradição que se dirige publicamente ao Estado, para incidir e reformá-lo. E essas diferenças entre princípios se refletem e podem ser vistas, por exemplo, nas práticas, medidas e decisões mais “horizontais” que existem nestas ocupações. Nelas, o peso e a importância de lideranças, coordenações e hierarquias (que extrapolam o universo da ocupação) tendem a se diluir, dando lugar a processos de autogestão do cotidiano que, embora estejam presentes nas tradições políticas ori-

ginais que deram início às ocupações da área central, foram perdendo predominância nos grupos “tradicionais”, em detrimento das ações dirigidas ao Estado e da sua relação e inserção em modelos político-eleitorais marcados por estruturas hierárquicas e verticais, como são os partidos.

Dentro de um mesmo princípio político, como, por exemplo, “relação com o Estado, partidos políticos e visibilidade pública” ou “organização e autonomia internas”, há nuances e gradações. Existem ocupações menores, em condições mais precárias e frágeis de existência, que, por um lado, não têm nenhuma pretensão de visibilidade pública ou ação política organizada, mas, por outro, possuem relações com o Estado e partidos políticos – inclusive, é importante marcar que, quando mencionamos a relação das ocupações com partidos, estamos nos referindo a vários partidos, não apenas àqueles identificados com o campo da esquerda, como, por exemplo, o PT e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)¹².

Essas relações com o Estado, governos e partidos envolvem desde apoio às eleições, presença e participação em conselhos e audiências, elaboração de projetos de leis, até, por exemplo, a integração na rede de distribuição de leite, como é o caso de uma ocupação pequena e precária que acompanhamos no campo (que não consta entre as 51 da listagem oficial da Prefeitura). A constituição de uma ocupação como polo de distribuição de uma rede mais ampla de entrega de leite – um serviço público, o que denota o Estado amplo ao qual nos referimos acima – é fruto de relações de poder com partidos e com diferentes instâncias de governo, assim como se converte em fonte e recurso de poder para determinados sujeitos que se constituem como lideranças a partir dessas mesmas relações. Integrar a rede de leite é fonte de poder político, ao mesmo tempo que se torna estratégia de manutenção e sobrevivência da própria ocupação.

Vamos vendo, assim, na concretude do processo histórico e da realidade social, como o cotidiano das ocupações e a conjuntura social e política na qual estão imersas – e que também são responsáveis por produzir – vão transformando os princípios e práticas políticas que originaram os movimentos de moradia da região central. Algumas dessas práticas permanecem porque se mostram importantes como forma de sobrevivência e manutenção da ocupação – como os regimentos internos ou assembleias, atos de rua, participação em conselhos etc. –, ou-

¹² Existem ocupações e movimentos de moradia alinhados politicamente com outros partidos políticos, entre eles, PSDB, PMDB, PP, entre outros.

tras, mostram-se desinteressantes ou são vistas até como empecilhos – como as cozinhas coletivas ou os rodízios de tarefas de manutenção e portaria, ou mesmo as reformas coletivas das estruturas físicas – e, assim, são deixadas de lado em favor de práticas vindas de outros repertórios históricos e políticos, como a cobrança de taxas e a prestação de serviços pagos, por exemplo.

Essa ocupação pequena e precária que estamos utilizando como exemplo foi criada e mantida por uma pessoa que morou, por muito tempo, em ocupações dos movimentos de moradia organizados herdeiros diretos dos primeiros movimentos de moradia do centro. A participação e o contato desta pessoa com estes movimentos, e o fato de ter morado em ocupações como estas, explicam tanto a referência e a existência daquele repertório (e sua legitimidade), como também uma maior flexibilidade e adaptabilidade em relação às normas e regimentos que a constituem, uma vez que não se trata de uma “herdeira direta”, mas sim de uma ocupação de “terceira ou quarta geração”, conformada a partir de novas alianças, por novos arranjos e contatos com outros mundos e atores políticos, no viver e sobreviver no “mundão”.

Para além dos amoldamentos conjunturais ao poder estatal, é a experiência de despossessão, precariedade e circulação de pessoas que vai colocando em contato (e contágio) os diferentes repertórios presentes e predominantes em determinados movimentos e ocupações, por um lado; mas, por outro lado, o que coloca em contato e articula também esses diferentes repertórios, movimentos e ocupações são alianças necessárias para enfrentar essa precariedade (BUTLER, 2018), que acabam constituindo redes de proteção e sobrevivência, não só a processos de criminalização – entre eles, a criminalização da pobreza (ROLNIK; ROY, 2020) –, mas à histórica violência (racial, de gênero, prisional, das execuções e extermínios, por omissão e desamparo etc.) que se perpetua e permanentemente se atualiza. Esses regimes, movimentos e ocupações se constituem também como redes de amparo e de proteção à vida, o que explica muito de sua força, persistência e adesão social, no tempo e no espaço.

Muitos dos novos arranjos vieram e forjaram-se a partir do que Gabriel Feltran (2011) denominou de “mundo do crime”, um fenômeno que cresceu exponencialmente, ao longo do final dos anos 1990 e início da década de 2000, e que atravessa o mundo social até então consolidado e marcado pela figuração do *trabalhador* e suas formas

de organização – de bairro ou sindicais. Mais do que uma separação de dois polos, Feltran descreve um novo mundo de coexistências e disputas, no qual a expansão do “mundo do crime” concorre por legitimidade com o que ele chama de outras “matrizes discursivas”, que fundam sociabilidades já existentes no mundo social. Segundo ele, o chamado processo de criminalização tem a ver com as “formas de distribuição das categorias de nomeação social e da repartição da legitimidade pública” que, ainda que estejam em disputa, têm uma figuração pública cada vez mais radicalizada em extremos, nos quais “ou se é *trabalhador*, ou se é *bandido*” (FELTRAN, 2011, p.187), sem que isso se referencie na concretude das relações sociais e territoriais.

No que concerne à produção e apropriação do território do centro de São Paulo, em particular das formas de morar, o tal “mundo do crime” se faz presente de maneiras diversas – não podendo ser rotulado e resumido de modo simplista às práticas diretas do PCC (Primeiro Comando da Capital) – e em territórios variados. Passando pela administração e gerência direta dos imóveis, até a intermediação das relações de uso e negociações em torno do aluguel e ocupação dos espaços, existe uma multiplicidade de formas e papéis desempenhados e atravessados por atores envolvidos mais ou menos diretamente com o “mundo do crime”.

Contudo, é importante também levar em conta que reivindicar os repertórios associados ao “mundo do crime”, e deles partilhar, são mecanismos e tentativas de se apropriar e se revestir da legitimidade social que esses grupos possuem dentro do território popular. Do mesmo modo, há grupos que promovem ocupações que não possuem relação nem afinidade (histórica e política) com os movimentos de moradia organizados, mas que emulam seu repertório de práticas, nomenclaturas e bandeiras, como forma consciente de, por exemplo, se apropriar da legitimidade social que esses movimentos adquiriram, política e historicamente, por meio da defesa do direito à moradia, seja frente ao Estado, seja socialmente em relação às pessoas que os procuram como rede de proteção.

Esses grupos – que não mantêm também a ação política organizada como princípio estruturador, nem buscam autonomia e auto-gestão em seu cotidiano – realizam e mantêm ocupações que não se dirigem à esfera pública, nem disputam nada publicamente. Suas negociações se dão às sombras desta visibilidade pública, configurando-

-se mais bem como negociatas e acertos, muito mais ligados às dinâmicas da economia e dos circuitos dos ilegalismos urbanos – que sempre permaneceram ativos na produção e apropriação do espaço do centro – aos quais são intrínsecos os atravessamentos com outros elementos da informalidade, como mercados informais, circuitos migratórios, extorsões, gestão pela violência privada, sublocações precárias e formas de dependência pela vulnerabilidade (de gênero, de raça e étnica).

São outras também as formas de se relacionar com o Estado, com o qual também estabelecem parcerias mais ou menos legais, afinal, ele é fonte de mediações e de recursos. O mesmo ocorre com os políticos que ocupam a máquina pública e que medeiam tanto as relações jurídico-policiais de permanência no território, quanto as redes e circuitos de atividades e práticas econômicas informais que atravessam e estruturam a trama que liga Estado, agentes privados e modos territorializados de apropriação e gestão do espaço urbano.

Outro exemplo de prática que transita no centro é a cobrança de taxas nos locais de moradia popular. Se, no caso de alguns movimentos mais organizados, as contribuições se justificam pela necessidade de organização, manutenção e preservação (física, inclusive) das ocupações, no caso desses outros grupos ligados à exploração comercial do território, os valores cobrados não são justificados. O que vemos nesses grupos é a instrumentalização de práticas para fins particulares e negócios privados. É uma lógica privada que se estabelece tanto na relação com o Estado, quanto na relação com os moradores e ocupantes. Trata-se de uma instrumentalização e sobreposição de camadas, negócios e interesses privados que, ao se apropriar dos repertórios dos movimentos de moradia organizados, se alimentam de sua legitimação histórica e política.

Neste sentido, todos se relacionam com o Estado¹³ e o disputam. A questão que se coloca é qual Estado é esse que cada um desses movimentos e atores constrói e do qual precisa. Um Estado compreendido aqui não como aparato homogêneo e monolítico, mas como feito – e efeito – de práticas, técnicas, relações, normativas, repertórios (MITCHELL, 2006; TROUILLOT, 2001). Assim, o que difere também os movimentos e seus atores políticos é a visão (e aposta) de cada um sobre qual é o papel do Estado na produção e regulação do território.

Nossa rede de pesquisadores tem se debruçado, nos últimos anos, na compreensão do papel da reestruturação urbana na refor-

13 Mesmo as milícias presentes no Rio de Janeiro – que não são nosso foco aqui –, que podem ser pensadas como uma organização política que se dá fora do Estado, contam com uma forma de organização baseada no domínio territorial que é intrinsecamente ligada ao Estado, como diz o sociólogo José Cláudio Alves: “No Rio de Janeiro a milícia não é um poder paralelo. É o Estado” (ALVES, 2019). Essa lógica miliciana de atuação do e pelo Estado é mais um dos projetos correntes e em disputa, não só por parte de alguns grupos e atores locais atuantes e produtores do espaço urbano, como, nos últimos anos, esse projeto tem ganhado escala ao se federalizar.

ma do Estado (NASCIMENTO et. al., 2018), em especial nas formas de concessão do espaço urbano (Parcerias Público-Privadas (PPPs), Projetos de Intervenção Urbana (PIUs), entre outras). Estas têm conformado uma nova conjuntura de disputas nos territórios populares, na qual a implementação de habitação é justamente o fator de remoções, substituição de população e criminalização de formas populares de moradia, inclusive as ocupações. O centro de São Paulo é um importante foco destas disputas, pois é a única área da cidade em que o processo de implantação deste modelo está avançado, com unidades habitacionais entregues e população com remoção em andamento ou já efetuadas, além de um novo PIU (Setor Central) em aprovação na Câmara Municipal.

Alguns dos movimentos presentes na região (apoiados em redes que envolvem entidades sociais e outros setores) têm buscado disputar politicamente o caráter privatista deste modelo, dando outros sentidos ao mecanismo da concessão. O entendimento destes movimentos específicos é que as ocupações já exercem a promoção de moradia popular, porém ainda sem respaldo institucional para isso. Assim, eles defendem que os movimentos poderiam ser transformados em gestores de demanda pública se obtivessem a cessão dos edifícios ocupados, não com interesses de atores do mercado privado, mas como entidades sociais.

Embora se trate de disputas em torno das possibilidades de participação e dos interesses populares dentro da forma como a política pública tem se conformado atualmente, é importante observar o quanto tais disputas também acabam por amoldar a atuação política de alguns movimentos. Estes (que não representam a totalidade das situações, como mostramos aqui) acabam se apoiando em formas empreendedoras de organização e relacionamento com agentes privados e públicos como maneira de sobrevivência e, muitas vezes, de alavancagem política. Cabe aqui ressaltar a análise de Verônica Gago (2018), para quem o neoliberalismo, na América Latina, se apoia também em práticas populares com alto grau de informalidade, criando certo hibridismo característico destas economias, o que também pode se conformar em potência política:

Se pensamos no neoliberalismo como mais que uma doutrina homogênea e compacta, é para focar a multiplicidade de níveis em que opera, a variedade de mecanismos e saberes que implica e os modos como se

combina e articula, de maneira desigual, com outros saberes e formas de fazer. Tal pluralidade não o debilita como tecnologia de governo. A pluralização do neoliberalismo pelas práticas provenientes “de baixo”, porém, permite ver sua articulação com formas comunitárias, com táticas populares de resolução da vida, com empreendimentos que alimentam as redes informais e com modalidades de renegociação de direitos que se valem dessa vitalidade social. Novamente: é nessa pluralização que também aparecem as resistências a um modo de governo extremamente versátil. No entanto, essas práticas revelam sobretudo o caráter heterogêneo, contingente e ambíguo em que a obediência e a autonomia disputam, palmo a palmo, a interpretação e a apropriação das *condições neoliberais* (GAGO, 2018, p.26. Grifo no original).

Buscamos, assim, descrever distintos projetos e grupos em disputa. Por mais que não sejam puros, nem estejam isolados uns dos outros, e que entre eles haja transição e permeabilidades de repertórios, é possível discernir traços e tendências gerais que os distinguem em grupos diferentes. Além disso, por parte de muitos grupos e movimentos não há clareza de objetivos para além de interesses e urgências mais imediatas, que se amoldam às possibilidades que a conjuntura oferece. No entanto, há outros grupos e movimentos que atuam ativamente na construção da conformação política que almejam em longo prazo, promovendo articulações com as diversas forças sociais que podem construir sua legitimidade em torno de suas agendas políticas. Há, portanto, disputas e predominâncias internas aos grupos e movimentos que atuam na região central da cidade, que também fazem parte da conjuntura que estamos buscando entender.

Essas diversas relações e práticas que descrevemos – que se dirigem ao Estado, ao mesmo tempo em que também são construídas por ele – produzem espaços urbanos que podem ser entendidos como “zonas cinzentas”¹⁴ (YIFTACHEL, 2009). Conformadas por um jogo ambivalente e instável entre a legalidade, a estabilidade e a segurança, por um lado, e, por outro, a remoção, destruição e morte, são regidas por uma expectativa e uma espera indefinidas entre a possibilidade de remoção ou uma solução possível, sem nunca ser completamente integradas nem eliminadas (YIFTACHEL, 2009, p.244). Portanto, a produção das zonas cinzentas é sempre um processo litigioso. Esses espaços, produzidos pelas relações de seus habitantes com agências estatais e forças da ordem, constituem-se também por potencialidades: como lócus de “emergência de novas subjetividades através da

14 Sabemos que as “zonas cinzentas” as quais descreve e analisa o urbanista israelense Oren Yiftachel se referem a espaços e disputas em torno de territórios situados em Israel/Palestina. Por essa razão nossa intenção ao tomar essa categoria neste texto não é nem fazer uso metafórico nem transpô-la sem mediações para o centro de São Paulo; no entanto, o fazemos, pois seu uso nos ajuda a compreender os espaços de indeterminação aqui analisados, sabendo também que, para o autor, a produção de “zonas cinzentas” vem se tornando característica dominante da produção do espaço contemporâneo (YIFTACHEL, 2009, p.243).

produção do espaço” (YIFTACHEL, 2009, p.240) por via da invenção, apropriação e transformação de táticas e estratégias de sobrevivência e enfrentamento; o que faz desses espaços também “base para auto-organização, negociação e empoderamento” (YIFTACHEL, 2009, p.243).

Assim, vão se constituindo diferentes e variados regimes, atores e práticas de produção e gestão do território, como viemos demonstrando ao longo do texto, que, a partir de discursos, regulações e violências recorrentes, vão sendo deslegitimados e criminalizados, fazendo-os permanecer em um estado de tolerância e condenação simultâneas, permanentemente aguardando para “serem corrigidos” (YIFTACHEL, 2009, p.244). Nesse sentido, há que se ressaltar que a gestão de tais territórios – sempre em litígio, em espera e na indeterminação –, transforma-se num importante elemento estratégico dentro do conflito político: a inserção da disputa em torno da gestão das populações nas “zonas cinzentas” demonstra uma nova conjuntura política em curso. Tal nova conjuntura não nos parece ter como objetivo necessariamente acabar com as ocupações, mas disputar também seu campo de atuação.

Isso porque o conflito político nesses territórios não se dá mais apenas em torno da forma democrática tal qual defenderam as forças progressistas na década de 1980. Se, ali, o conflito se dava em torno da fronteira do ordenamento social – do que está dentro e do que está fora –, o que está posto agora é a *gestão da indeterminação*. Tal dinâmica parece instaurar ativamente uma “nova frente” de criminalização: a disputa sobre a gestão desta população, que também encarna uma disputa sobre o caráter e os próprios sentidos em torno do “popular” e seu papel no próximo ciclo político. Vejamos, então, como isso se dá na prática.

Parte III – A nova frente de criminalização

O processo de criminalização dos movimentos de moradia do centro de São Paulo tem operado por meio da criação de dispositivos de homogeneização e equivalência em torno das dinâmicas de apropriação, produção, organização e gestão populares do espaço – que se constituíram e constituem, historicamente, como alvo político de

tal processo –, negando, justamente, toda a diversidade existente, que tentamos sistematizar e descrever neste texto. Os objetivos deste procedimento ainda não estão claros, mas acreditamos que seu foco envolve também a gestão da população que vive por meio da apropriação popular do território do centro de São Paulo. Como forma de buscar entendê-lo melhor, vamos destrinchar o processo jurídico recente – que culminou com a prisão de lideranças de movimentos de moradia do centro e seus familiares, em 2019, e que segue em segredo de justiça –, no que consideramos serem seus três eixos ou núcleos centrais. Embora distintos, tais eixos são articulados, e é precisamente essa articulação que possibilita a amplitude e o escopo de seu raio de atuação – e, portanto, de criminalização.

O primeiro eixo trata do incêndio e do desabamento da ocupação da “Torre de Vidro”, a investigação do que aconteceu e a busca por responsáveis. Em nenhum momento, a centralidade da narrativa midiática e o encaminhamento das investigações e responsabilização recaíram sobre a ineficiência do poder público em enfrentar a questão de moradia específica da área central da cidade – objeto da ação política dos movimentos organizados. Pelo contrário, constrói-se um imaginário de que a organização popular é, em si, criminosa – não apenas por ocupar edifícios, mas também pela forma como organiza os ocupantes. Desse modo, vemos emergir um novo campo de disputa com o qual, até então, os movimentos não tinham que se preocupar: a autonomia de gerir os moradores, dentro das ocupações, de acordo com suas próprias regras. Tal autonomia – que antes não era ponto de conflito – passou a ser questionada e os movimentos tiveram, então, que atuar defensivamente ou legitimá-la publicamente.

Esse novo campo não foi gerado por ação e protagonismo dos movimentos de moradia – como as primeiras ocupações organizadas politicamente geraram, naquele momento, um campo de disputa no qual se moviam ativamente –, mas, no entanto, exigiu deles reação e respostas em termos aos quais não estavam afeitos, no caso, a institucionalização pública de práticas internas de organização que tiveram, a partir de então, que ser enquadradas e justificadas para que não fossem acusados de crime.

Daí o segundo eixo, que diz respeito precisamente à gestão interna das ocupações, mais especificamente, à existência e cobrança de taxas e contribuições. Trata-se de elemento presente na maioria

das ocupações da região central, mesmo havendo diferenças importantes entre elas, que tem a ver com práticas mais ou menos autônomas ou democráticas dos processos organizativos internos. Essa prática é o coração da acusação de “extorsão” do processo jurídico. Parece-nos que é exatamente a heterogeneidade, o trânsito e o hibridismo de repertórios e práticas, existentes e atuantes no mundo social, entre ocupações, movimentos e grupos organizados e territorializados que permite e viabiliza a construção da indiferenciação – “são todos iguais” –, e é esta indiferenciação que aciona e sustenta a criminalização.

Podem parecer um contrassenso que justamente a diversidade, a circulação e a permeabilidade das práticas do mundo real justifiquem a indiferenciação, que vai possibilitar e mover a criminalização, mas estes nos parecem ser os modos operatórios do processo – algo para o qual Feltran (2011) já alertava em outra ocasião, na medida em que apontou como a expansão, coexistências e disputas de repertórios do “mundo do crime” (junto a outros repertórios já estabelecidos) eram percebidas socialmente de forma única e totalizante resultando na criminalização das periferias urbanas e seus moradores, como um todo – “são todos bandidos”, no geral.

A investigação sobre o que ocorreu na ocupação do Paissandu (eixo I) funciona como fachada e legitimação para todos os outros braços de criminalização que se desenvolvem. Somada à acusação de extorsão (eixo II), possibilita que o processo não se limite à “Torre de Vidro” e ao grupo organizado que mantinha aquela ocupação, fazendo com que outros movimentos e ocupações sejam colocados no radar. Arrastados para dentro da investigação, o terceiro núcleo do processo (eixo III) opera para dar sustentação à criminalização ampliada, tendo a *ação política organizada* dos movimentos de moradia que não estavam envolvidos com a ocupação do Paissandu como alvo que possibilita e articula todas as pontas. Esse processo se dá em uma conjuntura política nacional de golpes, forte antipetismo, lavajatismo e judicialização da política, como elementos e coordenadas bem consolidados e capilarizados – tudo isso foi aparecendo também ao longo do desenrolar jurídico do inquérito seguido do processo criminal.

Se, por um lado, a cobrança de taxa ou de contribuição vai ser traduzida juridicamente por “extorsão”; por outro lado, a ação política organizada vai ser acusada de “organização criminosa”, sendo

assim traduzida juridicamente, estruturando o processo por meio de sua equiparação com duas organizações cujos repertórios transitam com gradações diversas nos territórios populares: o “crime”, o “tráfico”, o “PCC” (no processo, isso aparece nas referências a ameaças e coações violentas, e também no uso e menção direta de termos como “irmãos”); e o “PT” (que aparece no processo em referência a obrigações de participação em atos e manifestações, eleições e votos, relações com candidatos do partido etc.). A equiparação destes repertórios de ação tem como efeito, retórico e cognitivo, dentro do conflito político, a construção da indiferenciação de todos esses atores, forçando à conclusão de que são todos iguais. Segundo Feltran: “a guerra original entre ‘trabalhadores’ e ‘bandidos’ produziu como síntese essa visão de mundo avessa às diferenças, na qual os ‘cidadãos de bem’ viveriam em paz e os bandidos, corruptos e esquerdistas, agora umbilicalmente identificados ao mal, seriam extirpados do convívio social” (FELTRAN, 2020, s/p.). Como consequência, a organização popular tem ameaçada a legitimidade de sua participação na arena pública e no próprio ordenamento social.

Equiparar esses repertórios e entidades (representadas como encarnações simples e homogêneas), afirmando que “são todos a mesma coisa”, neste caso, equivale a afirmar que são todos “bandidos”, seja porque são ligados ao PCC (identificado com o crime, o que também é uma simplificação do seu papel nos territórios populares), seja porque são ligados ao PT (que simboliza a política formal e institucionalizada ligada a um projeto de redemocratização específico, no qual tem lugar central a iniciativa popular). No fundo, o que está por trás também dessas projeções, neste caso, articulando e possibilitando esse encadeamento, é a alegoria-entidade do “partido”.

“Partido” é denominador comum na equação da criminalização para equivaler “ação política popular organizada” à “ação criminosa”. Funciona como elo que articula planos distintos, pois o operador político da “ação política organizada”, quem a operacionaliza, é o partido; seja o partido político, seja o “partido” do “crime”, seja o movimento social (neste caso, de moradia). Como efeito prático de toda essa operação de criminalização, o movimento popular acaba se constituindo no imaginário como uma formação resultante desses dois outros partidos, nos quais a diversidade e transitoriedade de repertórios são homogeneizadas, simplificadas e apagadas – o que po-

deríamos entender como “achatamento” – para produzir a igualação criminal. A operação de equivalência e indiferenciação realizada por essa “nova frente” de criminalização processa, no fundo, a negação da mediação e da efetivação de determinado caráter popular da ação política organizada, da maneira como seus sentidos e práticas foram historicamente construídos por um conjunto diverso de “partidos” desde a redemocratização.

Tal construção, que os movimentos de moradia encarnam como forma – enquanto operadores de mediação, representação, participação, reivindicação e proposição de um “projeto popular para o Brasil” –, é que parece ser alvo do processo de criminalização recente. Ele busca desestabilizar hegemonias e rearranjar correlações de força ao disputar os sentidos em torno do “popular” e da gestão de populações na indeterminação, na qual a mediação dos partidos perde seu primado. Esses fenômenos nos parecem que devem ser compreendidos como manifestação, mas também como parte estruturante e componente da crise e da erosão, mais ampla e profunda, de um período, de um ciclo e de um projeto políticos do qual os movimentos de moradia organizados do centro também integram e são expressão: as promessas – e as frustrações em torno – de um projeto popular de integração social e política plenas (FELTRAN, 2020).

Referências bibliográficas

- AGIER**, Michel. *Gérer les indésirables* – Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire. Paris: Éditions Flammarion, 2008.
- _____. *Campement urbain: du refuge naît le ghetto*. Paris: Payot & Rivages, 2013.
- ALMEIDA**, I. et al. “PPPs habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende os removidos”. Em: *Cartografias dos territórios populares: da produção, transitoriedade e despossessão*. Relatório bianual – Observatório de Remoções – 2019-2020. São Paulo: FAUUSP, 2020.
- ALVES**, José Cláudio S. Entrevista a Mariana Simões. “No Rio de Janeiro a milícia não é um poder paralelo. É o Estado”. *Agência Pública*, 28/01/2019. Disponível em: <<https://apublica.org/2019/01/no-rio-de-janeiro-a-milicia-nao-e-um-poder-paralelo-e-o-estado/>>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2020.
- BARBOSA**, Benedito R. *Protagonismo dos movimentos de moradia no centro de São Paulo: trajetória, lutas e influências nas políticas públicas*. 2014. 140 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2014.

- BONDITTI**, Philippe. (Anti) terrorisme. Mutations des appareils de sécurité et figure de l'ennemi aux États-Unis depuis 1945. *Critique internationale*, v.4, n.61, p.147-168, 2013.
- BONDUKI**, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.
- BUTLER**, Judith. *Corpos em aliança e a política das ruas – Notas para uma teoria performativa de assembleia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2018.
- CDHU**. *Relatório de Término de Projeto do PAC-BID CDHU*. São Paulo, CDHU, 2012. Disponível em: <<http://www.cdhu.sp.gov.br/documents/20143/37069/RelatorioGeral-ProgramaCorticcos.pdf/cef12342-5419-23a0-bf8c-95360484fe86>>. Acesso em: 3 de junho de 2020.
- COSTA**, Henrique. Sobrevivendo ao colapso: empreendedorismo, engajamento e gestão da precariedade na periferia de São Paulo. *Anais do 43º Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu: 2019.
- FELTRAN**, Gabriel de S. *Desvelar a política na periferia: histórias de movimentos sociais em São Paulo*. São Paulo: Humanitas, 2005.
- _____. *Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp/CEM/CEBRAP, 2011.
- _____. “Formas elementares da vida política: sobre o movimento totalitário no Brasil (2013-)”. *Portal Novos Estudos*, junho de 2020. Disponível em: <<http://novos estudos.uol.com.br/formas-elementares-da-vida-politica-sobre-o-movimento-totalitario-no-brasil-2013/>>. Acesso em: 9 de julho de 2020.
- FRÚGOLI JR.**, Heitor. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Edusp, 2000.
- GAGO**, Verônica. *A razão neoliberal: economias barrocas e pragmática popular*. São Paulo: Elefante, 2018.
- GUERREIRO**, Isadora de Andrade. *Habitação a contrapelo: As estratégias de produção do urbano dos movimentos populares durante o Estado Democrático Popular*. 2018. 504 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- _____. Os movimentos de moradia em meio à financeirização da habitação: O PMCMV Entidades e o Neoliberalismo. *Anais do XVIII Enanpur*. Natal: 2019.
- GUIMARÃES**, Juarez. “A estratégia da pinça”. *Revista Teoria e Debate* nº 12, out/nov/dez de 1990. Disponível em: <<https://teoriaedebate.org.br/1990/12/01/a-estrategia-da-pinca/>>. Acesso em: 17 de julho de 2020.
- JOSÉ**, Beatriz Kara. *A popularização do centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos 20 anos*. 2010. 264 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- KOHARA**, Luiz. As contribuições dos movimentos de moradia do Centro para as políticas habitacionais e para o desenvolvimento urbano do Centro da cidade de São Paulo. *Relatório Científico final de projeto de pós-doutorado*. São Paulo: FAFESP/Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2013.

- MALLART**, Fábio; RUI, Taniele. “Cadeia ping-pong: entre o dentro e o fora das muralhas”. *Ponto Urbe*, n.21, 2017.
- MITCHELL**, Timothy. “Society, Economy, and the State Effect”. Em: Sharma, Aradhana; Gupta, Akhil (Orgs). *The anthropology of the state: a reader*. Blackweel Publishing, 2006.
- MOURA**, R. et al. “Remoções em áreas de risco: repensando práticas de mapeamento com base na justiça territorial e nos saberes da comunidade”. Em: *Cartografias dos territórios populares: da produção, transitoriedade e despossessão*. Relatório bianual – Observatório de Remoções – 2019-2020. São Paulo: FAUUSP, 2020.
- NASCIMENTO**, Denise M. et al. “O mecanismo da Parceria Público-Privada como reforma do Estado”. Em: Rolnik, Raquel et. al. (Orgs.). *Reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2018.
- RODRIGUES**, Evaniza L. *Estratégia Fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia*. 2013. 233 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2013.
- ROLNIK**, Raquel; ANANYA, Roy. “Metodologias de pesquisa-ação para promover a justiça habitacional”. Em: *Cartografias dos territórios populares: da produção, transitoriedade e despossessão*. Relatório bianual – Observatório de Remoções – 2019-2020. São Paulo: FAUUSP, 2020.
- ROLNIK**, Raquel. *Guerra dos lugares – A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- _____. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1997.
- ROLNIK**, Raquel; BONDUKI, Nabil. “Periferia da Grande São Paulo: Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho”. Em: MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982.
- ROLNIK**, Raquel; GONSALES, Talita; COMARU, Francisco. “Ocupações estão em condições melhores do que prefeitura imaginava”. *LabCidade*. 2 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/ocupacoes-estao-em-condicoes-melhores-do-que-prefeitura-imaginava/>>. Acesso em: 9 de julho de 2020.
- SANTORO**, Paula F. Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.16, n.1, p.169-187, maio 2014.
- SANTOS**, Renato A. *Cartografias políticas de uma ocupação – cotidiano, território e conflito*. 2018. 281 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- _____. Na cidade em disputa, produção de cotidiano, território e conflito por ocupações de moradia. *Cadernos Metrôpole*, v.21, n.46, p.783-805, 2019.
- SCHILLER**, Nina G.; ÇAGLAR, Ayşe. “Displacement, Emplacement and Migrant Newcomers: Rethinking Urban Sociabilities within Multiscalar Power”. *Identities*, v.23, n.1, p.17-34, 2015.
- SECCO**, Lincoln. *História do PT*. Cotia: Ateliê Editorial, 2011.

SEHAB. *Balço Qualitativo de Gestão da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (SEHAB) – 2001-2004.* São Paulo: Sehab-Cohab, 2004.

TELLES, Vera. “Trajetórias urbanas: fio de uma descrição da cidade”. Em: TELLES, Vera S. & CABANES, Robert (orgs). *Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus personagens.* São Paulo: Humanitas, 2006.

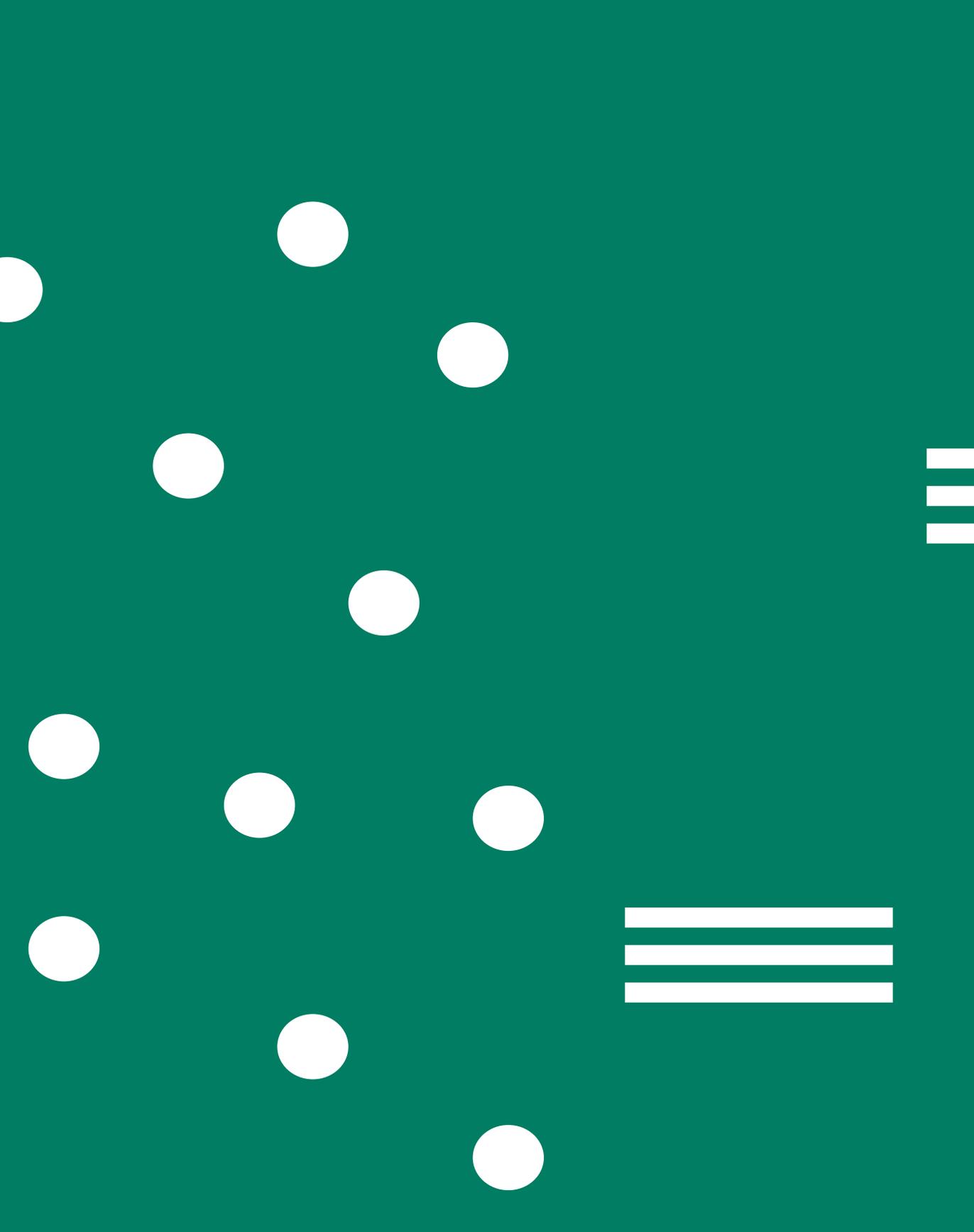
_____. Refugiados urbanos. Em: REDONDO, Tercio (Org.). *Do guia para os habitantes da cidade.* Poema e Comentários. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2018.

TERRA, Ulisses et al. Ocupações em área central como potência para efetivação do direito à cidade: o território disputado palmo a palmo. Em: *Seminário Internacional ‘Gentrificação: Medir, Prevenir, Enfrentar’*, São Paulo, FAUUSP, 2019, v.1. p.22-28.

TROUILLOT, Michel. “The Anthropology of the State in the Age of Globalization”. *Current Anthropology*, v.42, n.1, 2001.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil.* São Paulo: Livros Studio Nobel, 1998.

YIFTACHEL, Oren. *Critical Theory and ‘Gray Space’ – Mobilization of the Colonized City.* v.13, n.2-3, 2009.



Conflito, produção e gestão dos territórios populares: repertórios do extremo norte de São Paulo

Débora Ungaretti, LabCidade FAUUSP, doutoranda da Universidade de São Paulo¹ | **Fernanda Accioly Moreira**, LabCidade FAUUSP, pós-doutoranda da Universidade de São Paulo | **Larissa Lacerda**, LabCidade FAUUSP, doutoranda da Universidade de São Paulo² | **Thamires Ribamar**, LabCidade FAUUSP, graduanda da Universidade de São Paulo

Introdução

Este trabalho representa um esforço de sistematização de pouco mais de dois anos de pesquisas desenvolvidas no Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade FAU-USP) sobre as transformações urbanas no território da Zona Norte paulistana, a partir da implantação do trecho Norte do Rodoanel Mário Covas. Os impactos dessa grande obra sobre os territórios populares que atravessa são múltiplos e envolvem processos de despossessão que aprofundam a precariedade habitacional de boa parte da população afetada e resultam em um ciclo sucessivo de remoção-ocupação-remoção (LACERDA et al., 2019).

Nos debruçamos sobre as transformações socioterritoriais que se desenrolam no distrito de Tremembé³, particularmente em sua região mais fronteira, aos pés da Serra da Cantareira, buscando avançar na compreensão acerca dos impactos dessa grande obra na esfera do cotidiano – quer dizer, sobre as redes e relações sociais, espacialmente localizadas e constituídas, que garantem a reprodução da vida. Para isso, demos início a uma pesquisa qualitativa em ocupações de moradia recentes estabelecidas às margens do anel viário, ainda em

1 É bolsista de doutorado direto conforme Termo de Outorga concedido no processo nº 2019/09049-9, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

2 É bolsista de doutorado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Brasil.

3 A pesquisa desenvolvida pelo LabCidade na Zona Norte de São Paulo concentra-se na região delimitada pela administração pública como Norte 1, que compreende as subprefeituras de Santana/Tucuruvi, Casa Verde/Cachoeirinha, Vila Maria/Vila Guilherme e Jaçanã/Tremembé.

construção, como também buscamos recuperar os diferentes modos de produção e gestão do espaço urbano que, ao longo de sua história até os dias de hoje, marcaram a construção e a consolidação dessa porção da cidade.

Não se trata, todavia, de uma reconstrução histórica e linear do processo de urbanização de territórios fronteiriços da região, mas de um olhar que busca identificar, no decorrer do tempo, os diferentes processos de produção do espaço urbano local – que, por vezes, concorrem, sobrepõem-se ou se coadunam.

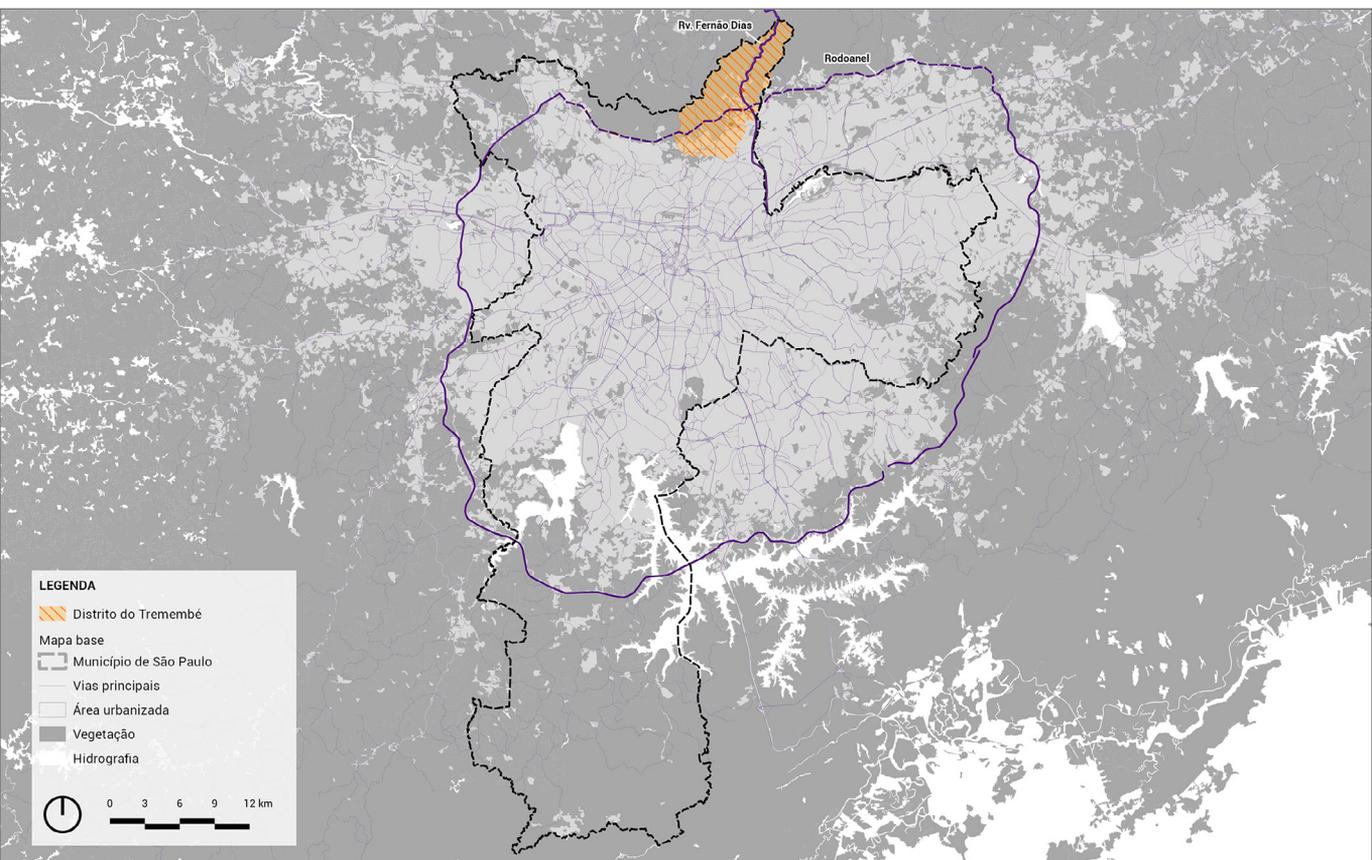
Esses processos têm em comum variadas e contínuas formas de despossessão que contribuíram para a conformação de uma situação de transitoriedade permanente, conceito proposto por Rolnik (2015, p. 169) para designar “a trama complexa que define o lugar dos assentamentos populares nas cidades” (p. 171), marcada pela indefinição sobre a titularidade do lugar e por diversas camadas de legalidade, e tensões. Essa situação de transitoriedade permanente não só marca os territórios, como também atravessa as mais distintas trajetórias de vida.

O processo de acumulação por despossessão (HARVEY, 2004; ROLNIK, 2015; ÇAGLAR & GLICK SCHILLER, 2018) que caracteriza a produção do espaço urbano popular envolve variadas dimensões de precariedade. Neste artigo, olhamos para uma das dimensões desse processo: as suas consequências sobre as formas de morar que se constituem sob um quadro de insegurança habitacional, que envolvem tanto os processos de remoção, quanto os de reposicionamento e constituição de novos territórios.

A relação entre o par remoção-reposicionamento⁴ ilustra contradições estruturais da produção do espaço urbano popular, marcada por todo um cotidiano de resistência e reinvenção que ajuda a revelar a potência transformadora inscrita, de forma contraditória e conflitiva, nesses processos violentos de despossessão (LACERDA et al., 2020). Diante disso, o conflito emerge como categoria fundamental para compreender essas dinâmicas, lançando luz sobre as constantes negociações, ajustes, acertos e desacertos cotidianos.

Desde o início do desenvolvimento das pesquisas, ficou clara a impossibilidade de delimitação de uma escala espacial de análise com contornos muito definidos, uma vez que os agenciamentos postos em prática pelos distintos agentes não se encerram em limites territoriais estabelecidos. Essa é, ademais, uma característica importante do terri-

4 A compreensão dos processos de remoção e reposicionamento enquanto um par analítico se inspira nos trabalhos desenvolvidos por Çaglar e Glick-Schiller (2018) sobre os fluxos migratórios em cidades médias de países do chamado Norte Global. As autoras mobilizam o par *displacements* e *emplacements* para caracterizar as formas pelas quais o regime de acumulação por despossessão estaria transformando as cidades. A implantação de uma agenda neoliberal que coloca em marcha projetos de reestruturação e requalificação urbana, incidindo sobre as formas de vida e sociabilidade dos diferentes grupos de população, estaria engendrando variadas formas de despossessão que produzem, ao mesmo tempo, processos por meio dos quais os deslocados reconstruem suas relações e redes.



tório pesquisado, onde os nomes e limites dos bairros se confundem e se alteram a todo momento, a depender do interlocutor e das relações cotidianas de quem ali vive, extrapolando as fronteiras administrativas.

A impossibilidade em delimitar uma escala espacial de pesquisa, no entanto, ganha potência com a análise multiescalar desenhada por Çaglar e Glick-Schiller (2018). Ao descartar noções fixas de níveis e escalas territoriais, tais como região, cidade, bairro, as autoras propõem um olhar sobre os processos sociais tal como se constituem, ou seja, a partir das interconexões entre redes distintas de poder político, econômico e cultural, tanto as formais – nos termos das autoras, “institucionalizadas” –, quanto as informais. Para as autoras, as escalas são esferas socioespaciais⁵ de práticas inseridas em hierarquias de poder, ou seja, que não se encerram em níveis bem delimitados, mas, ao contrário, transitam entre eles (ÇAĞLAR & GLICK-SCHILLER, 2018).

Figura 1
Área de estudo no contexto da Região Metropolitana de São Paulo

Elaboração: Aluizio Marino, 2020.

5 Tradução do termo *socioespacial* usado no original em inglês por Çaglar e Glick-Schiller (2018).

Identificamos alguns elementos que podem ajudar a delimitar as variações nos processos de produção do espaço urbano dentro do recorte territorial de nossa investigação, tais como os múltiplos agentes envolvidos nesses processos, o contexto fundiário e os aspectos da violência e da religiosidade que estiveram na base da produção dos territórios investigados, em diferentes contextos socioeconômicos e políticos. Com base na identificação desses elementos e de suas variações e sobreposições – e não excluindo, todavia, outros tantos que os constituem – foi possível refletir sobre o que há de novo e o que é permanência na produção e gestão do espaço urbano contemporâneo.

Ainda, buscamos abordar as várias e, por vezes, contraditórias, presenças do Estado como uma dimensão fundamental na compreensão dos contornos que assumem as diferentes configurações socio-territoriais. O Estado é compreendido aqui a partir de suas práticas, dispositivos e agentes, atuando em contextos situados, nos moldes propostos por Das e Poole (2004). Quer dizer, trata-se de uma observação do Estado pelas “margens”, nos espaços onde está, a todo momento, redefinindo suas formas de governar e legislar, legitimando ou deslegitimando práticas e configurações socioterritoriais.

Procuramos identificar como as atuações institucionais de diferentes gestões do poder executivo e legislativo – a nível municipal, estadual e federal, por meio da aprovação de legislações ambientais e urbanísticas, ou de regularização fundiária, ou da criação de políticas habitacionais – são entrelaçadas e sobrepostas com as decisões dos conflitos fundiários levados ao judiciário, bem como com a atuação de agentes estatais dos diferentes poderes, dentro e fora da legalidade, nos territórios estudados. Não estamos aqui propondo uma etnografia do Estado, mas sim – tendo como ponto de partida e chegada o território – buscando compreender de que maneira as várias presenças do Estado incidem sobre o desenrolar dos conflitos fundiários que marcam cada contexto urbano analisado.

Entendemos que as terminologias ou formas urbanas já conhecidas, como ocupações⁶, loteamentos ilegais, loteamentos clandestinos ou grilados, loteamentos irregulares⁷, assentamentos precários e outras tantas utilizadas para designar os territórios populares, se acionadas isoladamente, não nos ajudam explicar os processos de produção do espaço urbano analisados. Tais processos envolvem multiplicidades de elementos que se sobrepõem, convivem e concorrem num

6 Neste artigo, adotamos o termo “ocupação” para todos os assentamentos que tiveram início por meio de ocupação coletiva da terra e de uma distribuição inicial de lotes através de critérios pactuados entre os ocupantes. Não significa uma indiferença aos usos e disputas políticas do termo, ao contrário, nos parece relevante atentar para os usos feitos por nossos interlocutores, em diferentes situações. Nas ocupações mais recentes do Tremembé, por exemplo, tem sido possível notar uma mudança do uso de “invasão” para “ocupação”, particularmente nos momentos de ameaça de remoção, deixando ver um uso consciente e refletido dos diferentes repertórios que estão na base da formação desses territórios

7 Adotamos a definição das Secretarias Municipais de Desenvolvimento Urbano e de Habitação de São Paulo, que usam o termo “irregular” para se referir a loteamentos que têm diferentes desconformidades na titularidade, na aprovação ou na execução (GEOSAMPA, 2020), com a ressalva de que nem sempre são ocupados por população de baixa renda.

mesmo território e precisam ser combinados para que seja possível compreender e caracterizar uma configuração socioterritorial.

Assim, escolhemos cinco territórios, Filhos da Terra, Jardim Felicidade, Jardim Flor de Maio, Jardim Milão e Jardim da Amizade⁸ que, em diferentes períodos, representaram uma frente de expansão urbana, articulando uma série de agentes e circuitos urbanos que resultaram nos contornos mais ou menos distintos de cada um deles.

Nos apoiamos aqui nas leituras e reflexões oriundas das diferentes abordagens e investigações desenvolvidas nas pesquisas mais amplas nas quais estamos envolvidas, mas também em pesquisas específicas: uma pesquisa de iniciação científica, dois doutorados e um pós-doutorado, ainda em desenvolvimento pelas autoras⁹ – pesquisas, essas, essencialmente coletivas. Ao longo deste percurso, combinamos diferentes estratégias metodológicas, majoritariamente qualitativas, que envolvem leituras de processos judiciais e administrativos, aplicação de questionários e entrevistas, uso de bases de dados secundários e mapeamentos produzidos no âmbito do LabCidade FAU-USP, bem como o desenvolvimento de pesquisa etnográfica em ocupações de moradia.

Dos loteamentos populares à ocupação como construção de um repertório político e de direitos: a experiência do Filhos da Terra

A urbanização a nordeste da capital se deu de forma gradativa e só foi possível por meio de grandes investimentos públicos e privados que transformaram, de maneira profunda, o território da região. Ilustrativa desse processo foi a canalização do rio Tietê, ainda no início do século XX, que, até então, funcionara como um obstáculo ao crescimento da cidade, e a instalação do Tramway da Cantareira que, ao transpor as áreas alagadiças das várzeas do Tietê, possibilitou o espraiamento da cidade para áreas além-rio, contribuindo para a formação de núcleos habitacionais em torno das estações e paradas do trem a partir dos anos de 1910 e 1920 (MOREIRA, 2019, p. 11).

Após quase 60 anos transportando cargas e passageiros, do Centro à Zona Norte e a Guarulhos, o Tramway foi definitivamente desati-

8 As ocupações de moradia recentes foram identificadas com nomes fictícios, dada sua situação de insegurança.

9 Este trabalho foi elaborado a partir de resultados preliminares e parciais de pesquisas de iniciação científica, doutorado e pós-doutorado das autoras no âmbito do projeto *Territórios populares: reestruturação territorial, desigualdades e resistências nas metrópoles brasileiras*, desenvolvido pelo Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade da FAU-USP em parceria com outros laboratórios de pesquisa com apoio da Fundação FORD.

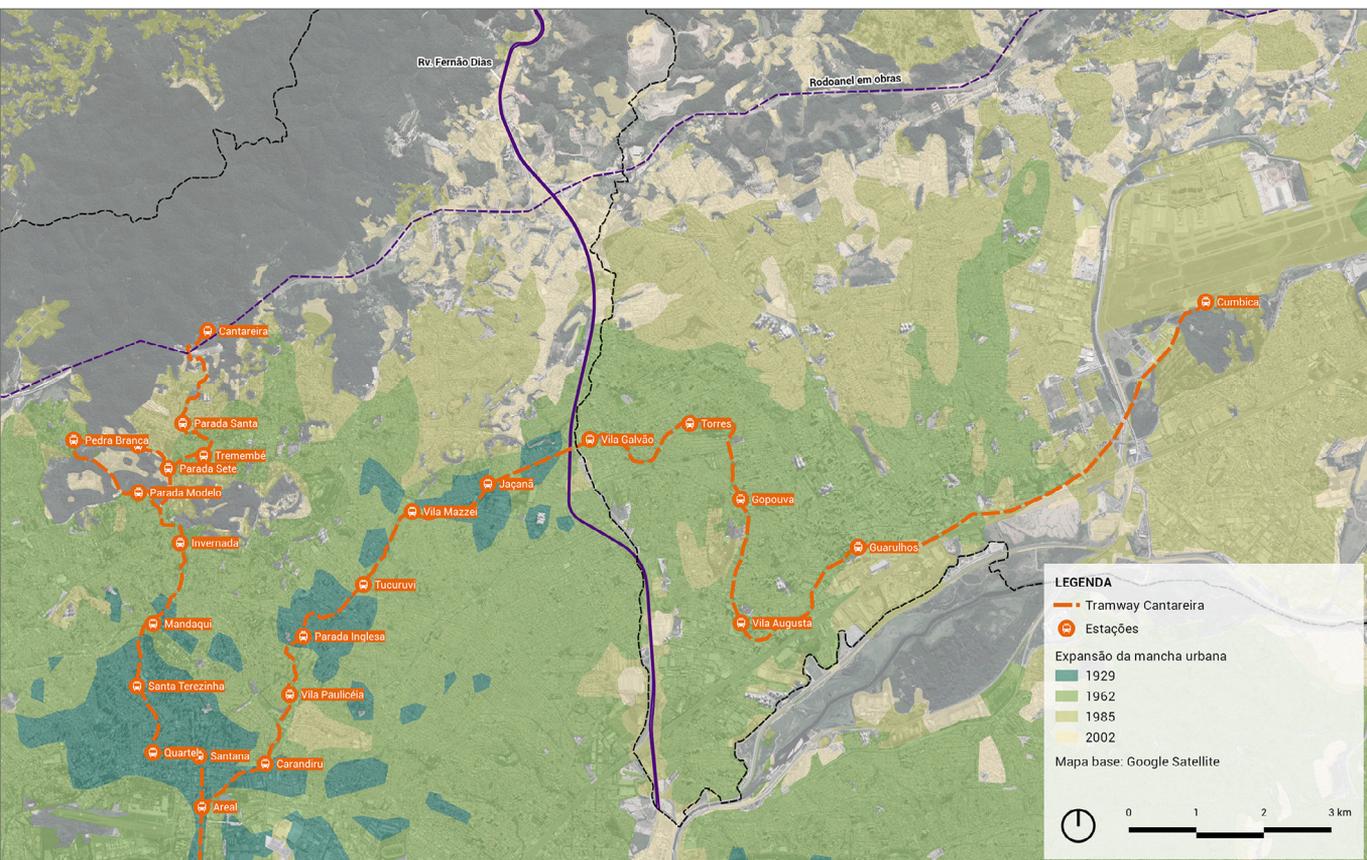


Figura 2
Caminho do Tramway da Cantareira e a formação dos bairros populares

Fonte: EMBRAESP, LabCidade, FAUUSP.
 Elaboração: Martim Ferraz e Aluizio Marino, 2020.

10 A zona rural (z8.100) foi criada e demarcada no município de São Paulo pela lei municipal nº 7805/1972.

11 Entrevista com advogada Marilda Mazzini em 19 de fevereiro de 2019.

vado em 1965, diante da primazia do ônibus. Os antigos caminhos da ferrovia, transformados em ruas pavimentadas, facilitaram a expansão urbana ao norte do rio Tietê (SAMPAIO, 1994; SEABRA, 2015[1987]).

Mesmo se tratando de uma área ambientalmente sensível e marcada por uma topografia acidentada, localizada aos pés do Parque Estadual da Cantareira e reconhecida e demarcada no zoneamento ambiental criado em 1972¹⁰, o que, a priori, tornaria sua ocupação mais custosa (HERLING, 2002; SILVA, 2005), alguns relatos contam que, em meados dos anos 1970, casas eram levantadas em loteamentos irregulares que começavam a se espalhar pelo território da Zona Norte¹¹.

Sem garantia da posse ou infraestrutura urbana básica, as casas foram sendo construídas em regime de autoconstrução, por famílias de trabalhadores que adquiriam os lotes por meio de parcelas a perder de vista, representativo de um processo que se repetia nas várias peri-

ferias da cidade (BONDUKI, ROLNIK, 1979; BONDUKI, 1998; MARI-CATO, 1979). Nesse momento, segundo informações de entrevistada, foram identificados cerca de 30 loteamentos irregulares na Zona Norte¹². Embora o número seja significativo diante das características da região, o processo de expansão urbana para moradia popular se dava de forma muito mais acelerada na Zona Leste (SÍGOLO, 2014). Em toda a cidade de São Paulo, calculavam-se cerca de 4 mil loteamentos abertos (GOHN, 1991).

Em resposta a esse tipo de ocupação urbana, a promulgação da Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Lehmann)¹³, em 1979, estabeleceu instrumentos jurídicos que possibilitaram a punição do loteador irregular, interferindo nas dinâmicas que se desenvolviam no território (GOHN, 1991). Ao criminalizá-lo, restringiu o acesso à terra via loteamentos irregulares nas áreas periféricas (GROSTEIN, 1987), o que, somado à retração de investimentos do Sistema Financeiro de Habitação e ao infrutífero redirecionamento da aplicação dos recursos do Banco Nacional da Habitação a partir de meados da década de 1970 (ROYER, 2002), contribuiu para o crescimento de outras formas precárias de moradia, como a formação de favelas (MARI-CATO, 1996).

Em 1981, a parcela nordeste de São Paulo, que já era delimitada como zona rural, passou a contar com novas estratégias para preservar a sua configuração como uma área de fronteira entre a cidade e a floresta e para conter a abertura de novos loteamentos, o que se deu por meio da adoção de parâmetros urbanísticos que só permitiam a implantação de atividades econômicas que não prejudicassem as reservas naturais do Jaraguá e da Cantareira¹⁴.

Diante desse contexto de desestímulo à expansão urbana por meio de loteamentos irregulares, a ocupação de terra, em suas várias formas, de áreas públicas ou particulares, se intensificou e passou a ter mais relevância entre as alternativas de acesso à moradia (GOHN, 1991), inclusive na história da produção do território da Zona Norte de São Paulo. Particularmente desde a ocupação Filhos da Terra, em 1984, realizada com apoio da Igreja Católica e de estudantes de Direito da PUC-SP, o repertório formado em torno das ocupações circula e produz território.

O movimento que deu origem à Filhos da Terra é reconhecido como um dos primeiros movimentos políticos de ocupação de terra ainda no período da ditadura civil-militar no país, que inspirou e deu

12 Idem.

13 A Lei Federal 6.766/1979, além de versar sobre penalidades impostas ao empreendedor do loteamento irregular, estabeleceu, pela primeira vez, as formas de parcelamento e uso do solo urbano, os requisitos urbanísticos, aspectos administrativos para aprovação de projetos e abertura de loteamentos, as responsabilidades dos empreendedores, a necessidade de registro cartorial e regulação do contrato de compra e venda e suas garantias. Antes dela, a legislação federal que tratava do assunto era o Decreto Federal 58 de 1937, que regulava as transações imobiliárias pela perspectiva da garantia da segurança do adquirente sem, contudo, combater a ilegalidade e a qualidade urbanística dos loteamentos (LEONELLI, 2010).

14 A Lei nº 9.300, de 24 de agosto de 1981, reorientou a ocupação da zona rural do município com normas de uso e de ocupação do solo que introduziram uma transição entre o uso urbano e o rural, propondo a sua divisão em cinco tipos (Z8-100/1, Z8-100/2, Z8-100/3, Z8-100/4 e Z8-100/5), e a Lei nº 9.412, de 30 de dezembro de 1981, definiu regras específicas para implantação de usos que preservassem áreas protegidas do Município. Informação disponível na internet: <<http://www.prodiam.sp.gov.br/sempla/zone.htm>>, visitado em 30/04/2020.

15 A advogada Marilda Mazzini (ou “Dra. Mazzini”), em entrevista realizada no dia 03 de outubro de 2019, relatou sua experiência de apoio jurídico às famílias da região ainda quando era estudante de Direito. Marilda fez parte do grupo de estudantes da PUC que, através dos escritórios-modelo da faculdade instalados em sete pontos da periferia de São Paulo, passou a assessorar e apoiar as famílias que viriam a ocupar a terra que deu origem à Filhos da Terra. Marilda atua, desde então, na região, tendo acompanhado de perto muitas das transformações no território ao longo dos anos.

16 A terra como um direito, até então, não circulava entre os repertórios dos grupos que estavam se constituindo naquele momento como novos atores sociais (SADER, 1988) e que lutavam pela moradia. Segundo Maria da Glória Gohn (1991), o Movimento Unificado de Favelas, Cortiços e do Promorar foi o primeiro que apresentou a garantia da posse da terra como conteúdo principal de suas reivindicações. Ele reivindicava o direito de permanecer na terra que usavam como moradia, a partir do direito real de uso, fundado na posse do terreno destinado a um uso social coletivo, por prazo de 90 anos sem pagamento de qualquer indenização ou taxa.

17 Instrumento criado e disciplinado pelo Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, que autoriza a transferência da posse de bens públicos para particulares, desde que promovam uso que atenda ao interesse público e social.

18 Mário Covas (PMDB) foi o último prefeito nomeado (conhecido como “prefeito biônico”) antes do retorno às eleições municipais, ao final da ditadura civil-militar que vigorou no país entre 1964 a 1988.

19 Havia uma interlocução entre lideranças e técnicos que apoiavam as comunidades e, por isso, os repertórios circulavam por diferentes territórios da cidade, em que a demanda por acesso à terra era latente, como na Zona Sul e na Zona Leste (GOHN, 1991).

origem a movimentos sociais populares atuantes ainda hoje na Zona Norte (GOHN, 1991). Em 1983, segundo relato da advogada Marilda Mazzini¹⁵, os plantões do Centro de Direitos Humanos na Associação dos Trabalhadores da Zona Norte funcionavam como um espaço para resolução de diferentes conflitos, entre eles, os fundiários. Em uma dessas situações, uma viúva que havia sido despejada construiu um barraco na beira do córrego do Jardim Joamar, inaugurando um conflito com os vizinhos do bairro, que temiam que a área se tornasse uma favela. O conflito foi mediado pelo padre da igreja e por advogados, que, a partir daquele momento, passaram a promover reuniões para tratar do tema da moradia. A cada novo final de semana, aumentava o número de participantes com relatos da precariedade habitacional que viviam.

Buscando respostas ao problema comum, os moradores tomaram conhecimento da possibilidade de garantir a moradia em ocupações de terra¹⁶ por meio do instrumento da concessão do direito real de uso (CDRU)¹⁷. Com apoio dos membros da igreja e do Centro de Direitos Humanos, uma comissão de 20 moradores procurou interlocução com a extinta FABES (Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social), reivindicando o assentamento das famílias que estavam em situação de precariedade habitacional sem, no entanto, alcançar avanços significativos.

A comissão passou, então, a prospectar diversas áreas, até que identificaram um terreno, parte de uma fazenda imensa da Santa Casa da Misericórdia, ao lado do, ainda existente, Hospital Luís Gonzaga, capaz de comportar o assentamento das famílias. Foi desenvolvido projeto de parcelamento do solo que previa a utilização da CDRU para garantir a regularidade da posse da terra, que foi levado, depois de diversas tentativas, ao então Prefeito Mário Covas¹⁸, que o descartou.

Diante da negativa política e da constatação da inexistência de política habitacional, bem como da infrutífera negociação com a proprietária da gleba, o grupo chegou à conclusão de que seria necessário ocupar a terra para pressionar o governo a garantir moradia para as famílias. Surgia ali uma das primeiras grandes ocupações de terra organizadas em São Paulo, que deu origem ao assentamento Filhos da Terra¹⁹.

Em fevereiro de 1984, em uma noite de sábado, depois da reunião semanal na Igreja, 1.027 famílias seguiram o padre que caminhava à frente carregando uma grande cruz de madeira, como numa

procissão, em direção ao terreno. Entraram, ergueram o barracão comunitário e demarcaram os lotes da ocupação Filhos da Terra. Com o início da construção das casas, apenas uma ordem judicial, e não uma ação policial, poderiam retirá-las de lá.

Uma semana depois, a Santa Casa entrou com um processo de reintegração de posse, mas, em função de uma falha processual, conforme lembrou a advogada Marilda Mazzini, foi possível suspender a reintegração de posse quando oficial de justiça e policiais do Batalhão já estavam a caminho da ocupação. A polícia permaneceu de prontidão, cercando a área, enquanto as famílias da ocupação, contando com o apoio de agentes da prefeitura, assistentes sociais e trabalhadores do Fórum do Tucuruvi, ali permaneciam.

A batalha jurídica prosseguiu. Com o apoio da Igreja Católica, que intermediou o caso dentro da gestão municipal do Mário Covas (PMDB), alcançaram, enfim, um acordo: a compra do terreno da Santa Casa, com recursos do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS). Após um ano, em 1985, foi feita uma escritura coletiva, sendo a propriedade individualizada após o pagamento dos lotes (5x12m) pelos moradores. O processo de regularização fundiária da Filhos da Terra foi executado no governo Erundina (1989-1993), quando Marilda Mazzini tornou-se diretora do Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo (RESOLO) e, junto a outros colegas que também assessoravam movimentos por



Figura 3
Ocupação Filhos da Terra,
terreno da Santa Casa, Zona
Norte de São Paulo, 1985.
Ocupantes empunhando suas
carteiras de trabalho.

Foto de Nadir Benedicto, 1985.
Fonte: MARICATO, 1996.

luta de moradia, participou da primeira administração municipal do Partido dos Trabalhadores em São Paulo.

Após a conquista da terra e de garantidas as ligações de água e luz, os moradores passaram a reivindicar creche, asfalto, muro de arri-mo e esgoto, nos moldes do processo de urbanização à conta-gotas presente na produção dos territórios populares, funcionando como importante moeda de troca política (ROLNIK, 2009). As reivindicações passam a ser organizadas pela atuação e pressão da comissão de moradores, transformada em Associação de Moradores Jardim Filhos da Terra, que passou a representar os interesses coletivos das famílias (GOHN, 1991).

Nesse momento, a violência se fazia presente nas formas de gestão dos territórios populares. Maria da Glória Gohn (1991), ao resgatar a história da ocupação Filhos da Terra, relata que “marginais” auxiliaram o movimento no início, protegendo-os. Algum tempo depois, porém, aqueles que antes protegiam passaram a roubar e cometer violências contra os próprios moradores (GOHN, 1991, p.91). Refletindo sobre processos semelhantes, Alba Zaluar (1985) afirmou que, apesar da clivagem semântica entre as categorias “trabalhador” e “bandido”, presente na constituição das periferias de São Paulo dos anos de 1970 e 1980, esse par foi constituído de subjetivações mútuas em potencial tensão (ZALUAR, 1985; FELTRAN, 2010). Nos locais de moradia popular, diante da ausência de garantia da segurança pública, diferentes formas de justiça popular, como linchamentos ou atuação de grupos de justiceiros, eram acionadas pela “comunidade” trabalhadora (FELTRAN, 2010), mostrando que esses ordenamentos não necessariamente competiam entre si, mas conviviam e se desenvolviam de forma simultânea e imbricada.

Paralelamente ao processo que resultou na Filhos da Terra, ocorreram diversas ocupações na região, nem todas elas, no entanto, contando com a mesma organização política da anterior. Ainda assim, guardado o grau de conflituosidade que envolviam, as ocupações de terra desse período ganharam importância como estratégia de pressão ao poder público, incentivando uma revisão da postura de diversas administrações públicas em diferentes esferas, decorrente da força de interação entre as organizações populares e o Estado no contexto de redemocratização (JACOBI, 1982). O Estado, ao se dispor a negociar com a população organizada, a reconheceu como interlocutora de um interesse coletivo, ainda que, em diversos momentos, também tenha

deixado a negociação de lado e feito uso da força e da violência para impor sua autoridade, garantir a lei e os interesses dos proprietários.

Com isso, a experiência gerada na luta da Filhos da Terra serviu não só para continuidade de sua própria organização, como contribuiu para as discussões mais amplas em torno das pautas do Movimento da Reforma Urbana no processo da Constituinte e dos Projetos de Lei federais²⁰ no campo da política urbana e habitacional. Naquele momento de grande politização do movimento de luta por moradia, esse tipo de experiência contribuiu não apenas para a construção de um quadro interpretativo capaz de influenciar a política pública (MOREIRA, 2009), como também para difundir um saber que passaria a ser reproduzido nas décadas seguintes, em conjunturas distintas e por meio de novas combinações de repertórios políticos e agentes.

As transformações que ocorriam no contexto mais amplo resoavam, assim, de diferentes maneiras no contexto local paulista. Marilda Mazzini avalia que muitos técnicos que assessoravam e participavam mais organicamente dos movimentos de luta por moradia, na medida em que passaram a atuar dentro da gestão municipal, se afastaram dos territórios, deixando um “vazio” político que veio a ser ocupado por novos agentes com posições políticas e interesses distintos daqueles manifestados até então. Em sua avaliação, é a partir dos anos 1990 que esses agentes passam a atuar ativamente na produção do espaço urbano da região, imprimindo novos contornos às dinâmicas urbanas locais. O Jardim Felicidade é um exemplo desse processo.

Jardim Felicidade: despossessão no contexto das relações cotidianas

Durante a década de 1990, voltou a ganhar força o padrão de expansão urbana extensivo, periférico e de baixa densidade na Zona Norte da capital. Segundo Herling (2002), as áreas periféricas com os piores índices de exclusão social apresentaram altas taxas de crescimento, mesmo diante da diminuição das taxas de crescimento demográfico em São Paulo. Para a autora, esse movimento poderia ser explicado em decorrência da crise econômica, agravada na metade da década de 1990, que resultou no aumento do desemprego e na dimi-

20 PLS que foram apresentados naquele momento a partir da iniciativa popular e foram, contudo, aprovados décadas depois como o Estatuto da Cidade (Lei federal 10.257/2001) e o Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei federal 11.124/2005).

nuição da renda de boa parte da população, que passou a buscar alternativas habitacionais ainda mais baratas, se deslocando cada vez mais em direção às franjas da cidade.

Naquele momento, as ocupações de terra que não eram politicamente organizadas em torno de um movimento social ou de outro grupo político centralizado, passam a figurar como mais uma forma de acesso à moradia e à terra urbana nas periferias da cidade. Victoriano (2005) recupera essa história ao reconstituir os processos que deram origem ao Jardim Felicidade, bairro localizado ao norte da Filhos da Terra.

O movimento de ocupação teve início em meados de 1993, graças a uma informação que circulou pela rede da ocupação Filhos da Terra – e que se expandia para além dela – sobre problemas de titularidade de um terreno na fronteira com a Rodovia Fernão Dias, o que tornava frágil a comprovação da propriedade privada em nome da empresa que se dizia titular (VICTORIANO, 2005). Apesar de a ocupação não ter sido agenciada nos moldes da que a antecedeu, o Jardim Felicidade se apoiou nas redes e nos repertórios criados pela experiência da Filhos da Terra, como a aproximação da advocacia popular e da Igreja Católica, combinando-os a outros repertórios e agentes, constituindo uma configuração socioterritorial distinta – nem por isso menos organizada, apenas organizada de maneira diferente.

O medo do desabrigo, as condições inadequadas de moradia e os gastos com aluguel eram motivos suficientes para atrair um número significativo de famílias, vindas de diferentes contextos de precariedade habitacional, que passaram a viver com o risco da situação irregular e precária, em um lugar inóspito, sem água, luz, asfalto, transporte e demais serviços públicos, conforme ilustram os trechos das falas extraídas do trabalho de Victoriano (2005, pp.163-166).

“Morava na Vila Queiróz, no quintal dos outros. Não era aluguel, era de favor. Como eu tava na rua com filho nas costa, ela deixou eu morar lá, fazer um barraquinho. Eu fiz o barraquinho e fiquei morando lá na casa dela. Assim que falou que tava tendo essa invasão, foi que eu vim” (Moradora 1)

“Eu me separei... aí eu deixei ele na casa e fui aventurar. Procurei um terreno lá, e uma amiga disse: pode pegar esse aí. Foi uma batalha dura. (...) já tinha bastante gente lá e comecei a frequentar as reuniões daquela igreja Católica. (...) Fiz um barraco, bem apertadinho que cabia cama, fogão e armário.” (Moradora 2)

“Chegou uma hora que não tinha mais condições, morava no Jd. Brasil, pavimentação, tinha tudo, asfalto, água, luz, bacana. Mas não era meu, não ia ficar pagando uma coisa que não era meu, que nunca vou ser dono. Eu falei com minha esposa, a gente tinha uma reserva guardada, surgiu oportunidade de comprar um terreno aqui no bairro, no Jd. Felicidade. Não foi fácil, porque quando chegamos aqui não tinha nada. Não tinha água, não tinha luz, não tinha esgoto, não tinha condições de vida, de nada”. (Morador 3)

“Pra mim era horrível antes. Imagine isso aqui há 8 ou 10 anos atrás? Eu estava acostumada com Tucuruvi (...) E lá a gente já tava no despejo!” (Moradora 4)

De acordo com Seu Joel²¹, liderança histórica do local, as pessoas foram chegando aos poucos, conforme corria de boca em boca a notícia da “invasão”. Ele e sua esposa, por exemplo, desistiram de um pedaço de terra em um loteamento na Jova Rural, abrindo mão do dinheiro pago como entrada. Muitas famílias cercaram e se apossaram de pedaços de terra, sem que tivessem que pagar por ela, outras foram cobradas pelo lote, ilustrando as dinâmicas conflituosas e difusas que marcaram o início da ocupação:

“(...) conversando com meu irmão, ele falou: tem um amigo meu que mora no Fontalis. Lá perto tem uma invasão de terra. E ele soube de pessoas que tem um terreninho baratinho, lá. Mas essa invasão já tinha acontecido há 15 ou 20 dias (...) Aqui era só uma demarcação assim: eles punham uns barraquinhos de madeira e um fio de arame. (...) no nosso caso, o rapaz que demarcou o terreno, ele demarcou 6 lotes. Aí, desses 6 lotes ele colocou uma pessoa pra ficar olhando e pessoa que era meio perigosa, entendeu? aí o rapaz me deu uma semana pra gente arranjar esse dinheiro. (...) meu cunhado fez um empréstimo no banco, pra mim ficar pagando pra ele por mês. Aí eu cheguei aqui pra dar o dinheiro num sábado, onde o rapaz ficava num barzinho. Aí ele já falou: não é mais 600, é 900! Aí eu pus o dinheiro lá e falei pra ele: ó, você é homem (porque eu não fiz contrato, não fiz nada, foi tudo de boca). O que eu combinei com você tá aqui. No sábado eu te trouxe o dinheiro. Se você não é homem o problema é seu. Virei as costas e subi no caminhão e disse: se eu chegar lá e tiver gente no terreno, quando eu voltar eu derrubo tudo, com o caminhão eu dou ré e derrubo tudo”. (Moradora 4) [trecho de entrevista realizada por Márcia Victoriano (2005, pp.165-6)]

Dos relatos sobre os anos iniciais da ocupação, emergem figuras nomeadas como “chefões”, com modos de atuação baseados no uso da força, em que as mortes eram um meio de resolução de conflitos,

21 Os nomes de parte dos nossos interlocutores e interlocutoras são fictícios. A entrevista com Joel foi realizada no dia 29 de ago. de 2019.

sem muitas mediações possíveis. Os conflitos mais violentos se davam, conforme depoimentos dos moradores, entre os próprios ocupantes e grileiros que se beneficiavam com a venda ilegal de lotes. Benedita²² se lembra da violência que marcou o período em que o uso da força pautava as transações imobiliárias locais: “mandava matar um para vender o lote para outro”.

Diante disso, algumas lideranças e famílias se mobilizaram e, com apoio da Associação de Moradores da Zona Norte e da rede de apoiadores que assessorou a Filhos da Terra, criaram a Associação de Moradores Jardim Felicidade, em uma tentativa de disputar a legitimidade sobre o ordenamento local. No entanto, segundo Seu Joel, foi o apoio dos chamados “valentões” que possibilitou à associação fazer frente aos “chefões”, figuras que, até então, impunham seus interesses de forma violenta, sem muita possibilidade de disputa. Isso não significou, por outro lado, uma mudança radical na forma de gestão e controle da área:

“(…) Ai deixaram uma área para fazer futuramente uma escola. Ai de repente, eles mesmos, o pessoal da associação catava aquilo e vendia. Tiravam gente de um local... aqui vamos tirar gente daqui porque aqui vai ser uma creche futuramente. Aí, era bom vender, dava dinheiro aquele local, manda a pessoa lá pra baixo e vamos vender, entendeu? Aqui na frente da minha casa não foi pra ser essa rua. Era para ser uma igreja aqui. De repente, eles abriram a rua, puseram a igreja pra lá. Era tudo questão financeira (...) Tinha a guerra do poder, sabe. A gente muito humilde, todo mundo aqui muito na deles, tudo que fazia tava bom. A gente não podia abrir a boca, não podia falar nada porque aí tinha pessoas atrás disso, que dava medo de você falar” [trecho de entrevista realizada por Márcia Victoriano (2005, pp.175-6)]

Ademais, outros problemas se aproximavam da ocupação. A associação de moradores recém-constituída e sua rede de apoio foram fundamentais diante da ameaça de remoção por um processo de reintegração de posse promovido pela empresa que reclamava a propriedade da terra. Além de evitar a remoção dos moradores no acompanhamento dos trâmites judiciais, o grupo de advogados populares deu orientações em relação ao tamanho dos lotes, 6x20m, e largura das ruas, 10m, com o objetivo de reivindicar a regularização fundiária. Dessa forma, os aprendizados da Filhos da Terra se reproduziam e se materializavam no Jardim Felicidade, consolidando um repertório que, como veremos adiante, ainda hoje orienta a organização territorial nas ocupações mais recentes.

22 A entrevista com Benedita foi realizada no dia 29 de ago. de 2019.

Importante lembrar que alguns membros dessa rede de apoio que se formou na região passaram a compor a gestão municipal petista de Luiza Erundina (1989-1993), que teve importante atuação na produção e regularização de assentamentos populares na capital paulista, inclusive na Zona Norte. Não à toa, ainda em 1993, ano de início da ocupação, foi aberto processo administrativo de demarcação urbanística do loteamento, na Prefeitura Municipal, visando a regularização fundiária²³.

Com a permanência garantida, a associação de moradores passou a promover melhorias, através da cobrança de uma taxa de R\$ 1,00 por lote para execução de infraestrutura. Com isso, passaram a fazer ligações clandestinas de água e de luz e a abrir as ruas do bairro. A associação também passou a emitir uma carteirinha como meio de comprovação da posse do lote e como tentativa de ordenar a comercialização, diante de um dinâmico e disputado mercado ilegal de terras que vigorava baseado no estatuto da força. Por meio deste mercado, foram esgotadas todas as terras, inclusive daquelas que haviam sido reservadas originalmente para fins coletivos, com exceção do lote destinado à Igreja, no ponto mais alto do bairro, onde ainda hoje situa-se a Paróquia São José. Desse modo, o Jardim Felicidade consolidou-se como mais um bairro adensado, com 1.733 lotes e quase nenhum equipamento público ou áreas de lazer (MOREIRA, 2019).

Apesar de não ficar claro quem eram alguns dos agentes implicados na ocupação, como aqueles identificados como “chefões” e “valentões”, os relatos compõem a imagem de um território no qual a mobilização da violência era feita de modo difuso, servindo a diferentes grupos e interesses. Ou seja, as disputas violentas estiveram presente como repertório próprio da formação e consolidação do bairro desde seus primeiros momentos, lançando luz sobre mais uma dimensão da despossessão que não passa por processos de deslocamento forçado, mas que encontra-se inscrita nas práticas cotidianas de violência que orientam as relações entre indivíduos em posições distintas de poder.

Outra rede que teve papel importante na consolidação do Jardim Felicidade envolvia figuras políticas com importante atuação local, entre as quais o deputado estadual Conte Lopes (Partido Progressista - PP), capitão aposentado da ROTA (Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar) e vinculado à “bancada da bala” paulista, junto com seu sobrinho, Cosme Lopes, ex-vereador de São Paulo (Partido Progressista Brasileiro - PPB).

23 Processo Administrativo: 199300042092, conforme dados do Sistema de Consulta do Mapa Digital da Cidade de São Paulo (Geosampa).

A aproximação com deputados e vereadores viabilizou obras de pavimentação, a inclusão da ocupação na rota do caminhão de lixo e de uma linha de ônibus, nos moldes da urbanização a conta-gotas, descrita por Rolnik (2009). Ainda hoje, nos termos de Seu Joel, em função do “convênio com Conte Lopes”, sempre que necessitam, acionam a Polícia Militar, que responde prontamente: “eles vêm direto, fazem ronda etc.” Por vários anos, Seu Joel, que integra diversas instâncias de participação social, institucionalizadas nas gestões petistas, foi cabo eleitoral de Conte Lopes, até que, na última eleição (2018), resolveu sair como candidato a deputado federal (Partido da Mobilização Nacional – PMN), não tendo sido eleito (MOREIRA, 2019).

Assim, pode-se afirmar que a ocupação que originou o bairro Jardim Felicidade inaugurou um novo ciclo de expansão urbana ao norte do distrito de Tremembé, que se estendeu até meados dos anos 2000. A presença de repertórios tão distintos no período inicial de formação e consolidação da ocupação que deu origem ao Jardim Felicidade – com a igreja católica e os grupos organizados em torno dela, ligados à teologia da libertação, lado a lado com figuras políticas com discursos de violência e envolvidas em negócios controversos na região – ilustra as transformações nos modos de produção e de gestão do espaço urbano no período.

Nesse momento, segundo a literatura (SILVA, 1997; HERLING, 2002; VICTORIANO, 2005), a expansão urbana extensiva e acelerada sobre glebas rurais com restrições ao parcelamento urbano evidenciaram o vigor do mercado imobiliário informal, extremamente dinâmico, que mobilizava uma ampla e variada rede de agentes formada para explorar esse “filão” de mercado (irregular) de terras (MOREIRA, 2019).

É o que veremos adiante.

Entre as narrativas processuais e o conflito: produção e regularização do Jardim Flor de Maio

Paralelamente às ocupações de terra, se desenvolviam os loteamentos irregulares, transitando igualmente entre as fronteiras da legalidade. A legislação que os criminalizou não impediu sua reprodução, ao contrário, estabeleceu novas arenas de disputa e negociação,

das quais dependem sua formação e consolidação. Essas negociações são nebulosas e, por vezes, violentas, dado o caráter próprio de tensionamento que prevalece nesses espaços, onde as regras não são bem definidas e podem sempre ser renegociadas, retirando qualquer possibilidade de previsibilidade e estabilidade para aqueles que ocupam posições de menor poder.

No período das gestões municipais de Paulo Maluf (PDS/PPR, 1993-1996) e Celso Pitta (PPB, 1997-2000), ao menos oito processos de fiscalização foram autuados na Administração Regional Jaçanã-Tremembé, visando coibir loteamentos irregulares abrangendo grandes extensões de terra. Estudos elaborados por Pasternak (2010) mostram que, na década de 1990, a maior incidência dos lotes irregulares – 76% – se deu no vetor norte do município, na área montanhosa da Cantareira. Uma análise mais detalhada dos distritos com grande concentração de loteamentos e lotes irregulares, proposta pela autora, mostra Tremembé com a maior incidência (com 16,73% dos lotes) entre os demais distritos da capital. Lá, 58% dos lotes têm início na década de 1990.

É o caso do Jardim Flor de Maio, loteamento irregular promovido ao longo dos anos 1990 por uma conhecida família da região, dando origem ao bairro de mesmo nome. A família responsável pelo loteamento ainda hoje figura nos conflitos fundiários locais, daqueles que se desenrolam dentro e fora do processo judicial aqui analisado, e que extrapolam a Zona Norte (LACERDA et al., no prelo).

Em 1996, uma denúncia anônima de parcelamento irregular de uma área de 366.745 m² localizada na área rural do distrito de Tremembé, denominada Granja Santo Amaro, ou Jardim Flor de Maio, deu início a um processo administrativo de fiscalização pela prefeitura de São Paulo. Essa investigação resultou em uma Ação Civil Pública do Ministério Público, em que o proprietário da gleba foi mencionado como o responsável pela promoção do loteamento, que envolveu o parcelamento irregular do solo, o aterro de lagos e canalização de córregos, além de outros danos ambientais.

A leitura do processo de regularização fundiária do Jardim Flor de Maio, ainda hoje em andamento na prefeitura municipal de São Paulo, ecoa diferentes e contraditórias narrativas sobre a formação do loteamento, muitas delas próprias da dinâmica processual. Ao tecer análises sobre conflitos fundiários urbanos e o Poder Judiciário, Milano descreve a “expectativa de reconhecer os conflitos pelos olhos dos

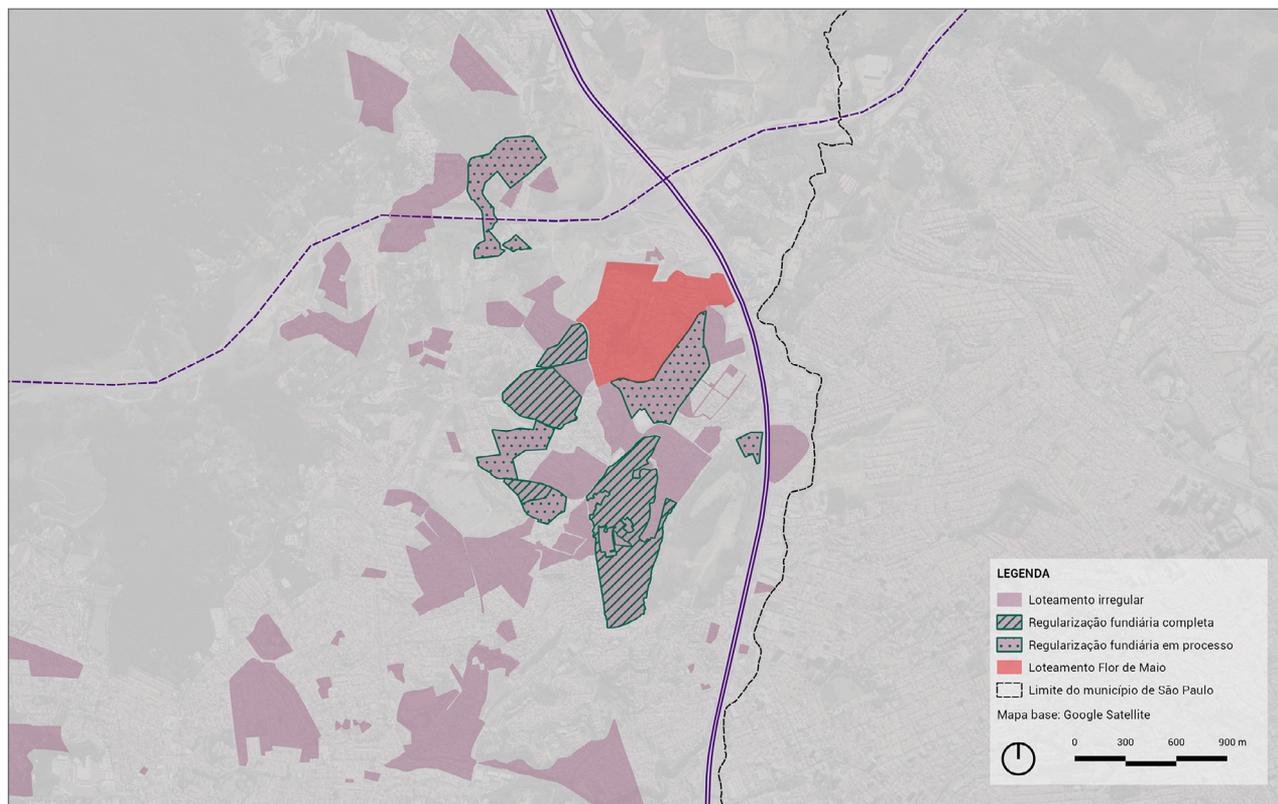


Figura 4
Loteamentos irregulares, distrito do Tremembé

Fonte: Geosampa/Habisp (PMS, 2018). Elaboração: Martim Ferraz e Aluizio Marino, 2020.

magistrados” como uma “experiência frágil, empobrecida e redutora, porque [é] desconectada da vivacidade e da multiplicidade que marcam as disputas espaciais na sociedade” (2017, p. 245). Desse modo, fazendo analogia com a forma jurídico-burocrática dos processos administrativos, a reconstrução dessa história pela perspectiva do processo coloca uma série de limitações e vieses que precisam ser balizados a partir de outras fontes e experiências, motivo pelo qual combinamos múltiplas estratégias metodológicas neste trabalho.

Entre ações de fiscalização, investigação, requerimentos de multas e desfazimento do loteamento irregular em evolução, as controversas narrativas que emergem do processo indicam a existência de outras negociações que eram paralelamente travadas entre os agentes no território, envolvendo moradores, o proprietário, lideranças de associações de moradores recém-constituídas e agentes da Administração Regional (AR) Jaçanã/Tremembé, ou seja, agentes do Estado.

O proprietário afirmava que o parcelamento havia tido início após uma “invasão” da área, em meados de 1995. Segundo ele, teria sido coagido a vender partes de sua propriedade a duas associações de moradores, constituídas pelos responsáveis por tal “invasão”. No total, as associações teriam adquirido seis glebas de 20 mil m² cada, tamanho mínimo de parcelamento rural permitido pelo zoneamento vigente naquele momento. Desse modo, em sua defesa, argumentava que não tinha qualquer responsabilidade pelo loteamento. Em outro depoimento, no entanto, reconhecia a responsabilidade sobre recibos de compra e reserva de lotes de 130 a 140 m² apresentados no processo, comercializados por valores em torno de R\$ 7 mil. Mais uma vez, segundo ele, o tamanho e o valor dos lotes teriam sido uma exigência dos “invasores” e os recibos fornecidos produzidos sob coerção. No entanto, não soube relatar nenhum episódio em que tivesse sido diretamente ameaçado ou intimidado pelos ditos invasores.

As vistorias realizadas por funcionários das Secretarias de Habitação e do Verde e Meio Ambiente de São Paulo indicavam a evolução do loteamento, apontando, inclusive, a existência de um *stand* de vendas no local e cartazes com propaganda espalhados pelos bairros do entorno. Foram inúmeras as manifestações de funcionários dessas secretarias relatando a evolução das obras e solicitando à Administração Regional a fiscalização e seu desfazimento, recebendo poucas respostas – no período de um ano, duas multas foram aplicadas.

A despeito do processo e dos inúmeros requerimentos do RESOLUÇÃO à Administração Regional do Jaçanã-Tremembé, para que medidas fossem adotadas para dar fim ao loteamento, ele continuou evoluindo e se consolidando, mesmo sem garantir a posse ou a infraestrutura adequada para os moradores que se instalavam ali.

A partir de abril de 1999, o tratamento dado ao Flor de Maio, bem como aos demais loteamentos que estavam sob processos de fiscalização, mudou radicalmente. Foi feita uma revisão dos processos de fiscalização de loteamentos irregulares pela Procuradoria Geral do Município, que resultou em dois principais encaminhamentos: a criação de uma comissão para investigar a irregularidade nos procedimentos de fiscalização e a análise sobre quais loteamentos tinham condições de ser regularizados²⁴.

Nessa ocasião, a Procuradoria Geral do Município solicitou a abertura de uma sindicância para investigação de funcionários da

24 Informações dos processos administrativos nº 1997-0.005.828-0 e 1998-0.067.067-0.



Figura 5
Panfleto de propaganda de vendas de lotes do Jardim Flor de Maio

Fonte: PMS/SEHAB/Processo Administrativo nº 1998-0.067.067-0.

25 Informações do processo administrativo nº 1998-0.067.067-0.

26 Sua influência pode ser explicada pela presença histórica da Polícia Militar na região que compõe a Norte 1, em decorrência da existência de equipamentos militares no território, como a Internada da Polícia Militar, no Tremembé. Além disso, a Zona Norte, particularmente os distritos que compõem a Norte 1, é uma das regiões da cidade onde concentram-se, historicamente, os votos tidos como mais conservadores, como mostram as pesquisas de Pierucci (1989), por exemplo.

27 Na época, foi também deflagrada a operação policial “Máfia dos Fiscais”, que, apesar de ter apontado relações entre loteadores irregulares e assessores de políticos e funcionários da administração regional, não foi concluída. Uma das importantes relações apontadas pela investigação foi a relação direta entre um assessor do político Conte Lopes com associações de moradores “fantasmas”, responsáveis pelos loteamentos irregulares.

28 Lei nº 13.430/2002 – Plano Diretor e Lei nº 13.885/2004 – Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

29 Lei nº 11.775/1995, alterada, entre outras, pela Lei nº 13.428/2002.

Administração Regional em 1999. No ano seguinte, uma denúncia foi apresentada pelo Ministério Público, afirmando não só que o proprietário estaria constringendo as famílias, mas também atuando em parceria com presidentes de associações de moradores “laranjas”, envolvidas na abertura do loteamento do Jardim Flor de Maio. No mesmo documento, são denunciados um assessor do vereador Cosme Lopes e dois funcionários da Administração Regional por agirem de forma conivente com os agentes loteadores, fornecendo informações falsas a interessados no loteamento. Dois administradores regionais também foram denunciados por omissão na ocasião – um deles ex-assessor de Cosme Lopes²⁵.

A influência da família de políticos Conte e Cosme Lopes abrangia territórios por toda a região do Tremembé²⁶, seja no Jardim Felicidade, no Flor de Maio ou em outras ocupações e loteamentos, tendo uma base eleitoral significativa no nordeste da cidade. Sua atuação se deu de diferentes maneiras, desde a destinação de serviços públicos como moeda de troca política, como no caso do Jardim Felicidade, até o envolvimento direto na promoção de loteamentos irregulares, como no caso do Flor de Maio, o que foi também noticiado na época (FOLHA DE S. PAULO, 1999)²⁷.

Em 2000, cinco anos após o início do parcelamento da área, o Jardim Flor de Maio já contava com cerca de mil casas habitadas, ilustrando a rápida evolução do loteamento ao longo dos anos. Em 2001, a gestão municipal de Marta Suplicy (PT, 2001-2004) deu prosseguimento aos procedimentos de regularização, que consistiram em manifestações favoráveis à implantação de serviços de pavimentação, coleta e tratamento de esgoto e fornecimento de água e iluminação pública às empresas de fornecimento de serviços, informando sobre a impossibilidade de reversão do loteamento e sobre a viabilidade de regularização; pedidos de suspensão de processos judiciais de desfazimento; contratação de serviços a cargo da Prefeitura; aprovação de legislação que permite a regularização fundiária e, por fim, a criação do Programa Lote Legal 2. O processo participativo do Plano Diretor e da lei de zoneamento, em 2002 e 2004²⁸, respectivamente, consolidaram essas mudanças. Com as alterações no zoneamento aplicável ao loteamento Flor de Maio, somadas às alterações de 2002 na lei de regularização fundiária municipal²⁹, tem início um longo processo de regularização fundiária, que perdura até os dias de hoje.

Rodoanel e o acirramento dos conflitos fundiários

O vigoroso mercado de terras na formação de ocupações e na abertura de loteamentos irregulares, que se tornaram bairros populares na Zona Norte, parece ter desacelerado a partir dos anos 2000. Alan Fernandes³⁰, capitão da Polícia Militar e comandante do batalhão da região Furnas-Tremembé entre 2008 e 2011, relatou ter atendido poucas ocorrências envolvendo ocupações de terra e nunca ter acompanhado uma ação de reintegração de posse no período em que atuou na região. Segundo ele, conflitos fundiários não eram uma “questão” no período em que esteve à frente do batalhão. Também foram poucos processos de fiscalização ou regularização abertos nos anos 2000.

Poderíamos arriscar afirmar que o conjunto das ações judiciais deflagradas pelo Ministério Público sobre os crimes cometidos pelo conjunto de agentes públicos e privados, articulados a associações e cooperativas de fachada, podem ter contribuído para inibir a abertura de novos loteamentos irregulares. Esse arrefecimento pode ter sido gerado, também, pelo esgotamento e aumento do valor da terra na capital, aliados à oferta de terra mais barata e à menor fiscalização que levou ao aumento da irregularidade nos municípios vizinhos (PASTERNAK, 2010). Não se pode esquecer de que, naquele momento, o país vivia certa estabilidade social e econômica, que permitia um comprometimento da renda com aluguel ou outras formas de acesso à moradia por meio de crédito subsidiado, como aqueles propostos pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

Se houve um momento de redução das disputas fundiárias nesse território, ele não durou mais de uma década. A partir de 2012, inaugurou-se um novo ciclo de transformações em que velhos e novos arranjos se articularam, impactando a configuração socioterritorial no extremo norte de São Paulo.

Desde cima³¹: a chegada do Rodoanel

Um dos elementos centrais de transformação do extremo norte de São Paulo na última década é a implantação do trecho norte do Rodoanel Mário Covas, viabilizada por meio de remoções forçadas e

30. Entrevista realizada em 14 de jun. 2019.

31 Verônica Gago (2018), confronta a ideia de que o neoliberalismo, na América Latina, surge e sobrevive apenas “desde arriba” (governos, corporações e organismos internacionais). Pelo contrário, “persiste justamente porque consegue ler e capturar – isto é, expropriar – tramas vitais que operam produzindo valor, inventando recursos onde não há, repondo infraestrutura popular diante do despojo e criando modos de vida que excedem as fronteiras do capital” (2018, p.8).

da desapropriação de grandes quantidades de terras, em uma área marcada por territórios populares na qual, como vimos, a propriedade fundiária é controversa (LACERDA et al., no prelo).

O trecho norte do Rodoanel Mário Covas é a última fase de construção de um projeto de infraestrutura rodoviária metropolitana, empreendido pelo governador Mário Covas (PSDB, 1995-2001) e por seus sucessores, justificada por apresentar a menor demanda em termos de fluxo de veículos, por um lado e, por outro lado, a maior complexidade ambiental e social do perímetro onde seria implantado (IACOVINI, 2013). A obra, quando concluída, fará a interligação dos trechos oeste, na altura da Avenida Raimundo Pereira Magalhães, e leste, na altura da Rodovia Presidente Dutra, com acesso à Rodovia Fernão Dias e ligação com o Aeroporto Internacional de Guarulhos.

Depois da crítica por parte de entidades e órgãos relacionados à proteção ambiental ao primeiro traçado, apresentado em 2002, que passava pelo município de Mairiporã, ao norte da Serra da Cantareira, um segundo EIA-RIMA foi elaborado em 2010 pelo consórcio JGP-PRIME. Optou-se, então, por atravessar a Zona Norte de São Paulo, ao sul da Serra da Cantareira. Os estudos identificaram que 3,10% da área diretamente afetada era formado por “habitações subnormais”, e que 2.784 edificações seriam afetadas pela faixa de domínio da obra (CONSÓRCIO JGP-PRIME, 2010, p. 88-9), impactando a qualidade de vida da população afetada com “desapropriação e relocação de moradores” e “alterações localizadas nas relações sociais entre as comunidades de áreas urbanas consolidadas”, entre outros impactos listados (ibidem; p. 94).

A licença prévia foi obtida em 2011, marcando o início das intervenções no território por meio dos trabalhos sociais para remoção das famílias (ANGILELI, 2012), antes mesmo do início das desapropriações e de qualquer decisão pela imissão provisória na posse em favor do estado (UNGARETTI, 2019). Naquele mesmo ano, foi anunciado um Programa de Reassentamento, que previa atender até duas mil famílias afetadas, correspondendo, no total, a R\$ 175 milhões investidos (SÃO PAULO, 2011). O montante de recursos previstos para atendimento das famílias removidas, no entanto, era irrisório se comparado ao previsto para o pagamento de indenizações aos proprietários que seriam desapropriados (UNGARETTI, 2019).

A faixa de domínio necessária à implantação do empreendimento foi declarada de utilidade pública em março 2012³² e as desapropriações foram iniciadas. O estado de São Paulo definiu que seriam feitas, em regra, desapropriações amigáveis (SÃO PAULO, 2011), o que significa que a aquisição dos terrenos seria negociada diretamente entre o poder público e os proprietários, evitando os trâmites da via judicial, que seria acionada somente em caso de impossibilidade de acordo com o proprietário, documentação insuficiente ou dúvidas na titularidade do imóvel.

O sucesso dessa estratégia, contudo, pressupunha a ausência de conflitos de posse e de titularidade do imóvel, o que se mostrou incompatível com a formação histórica da base fundiária da Zona Norte, marcada pela irregularidade como regra prevalente. Assim, as desapropriações amigáveis representaram, no trecho norte, apenas 36 casos, um universo irrisório diante do total de processos de desapropriação judicial identificados, e ainda menos significativo perto da estimativa do total de imóveis que seriam abrangidos. Além disso, apenas 24% dos imóveis atingidos pelo trecho norte do Rodoanel tem processo de desapropriação correspondente³³.

O fato é que, independentemente dessas barreiras jurídicas, o estado de São Paulo deu andamento à liberação dos terrenos e às obras, incidindo na configuração socioterritorial e nas relações que a compunham. Em 2015, os trabalhos de terraplanagem para implantação do anel viário tiveram início. De forma concomitante, e beirando as obras, uma ocupação organizada de terra deu origem ao Jardim da Amizade, inaugurando um novo ciclo de ocupações que teve início a partir de então (LACERDA et al., no prelo).

Desde baixo: novos assentamentos populares

Simultaneamente às transformações promovidas em grande escala pelo Estado, outra frente passa a se expandir no território. Notadamente a partir de 2015, novas ocupações de moradia vêm sendo estabelecidas na região do entorno do Rodoanel. Muitas dessas ocupações estão ameaçadas, outras tantas já foram removidas, reproduzindo processos de desposseção que marcaram a produção do espaço urbano nessa porção da cidade. Diante desse cenário de instabilidade,

32 Por meio do decreto estadual nº 57.930, de 30 de março de 2012.

33 Informações obtidas pela territorialização dos processos de desapropriação fornecidos pela DERSA na página de transparência do estado de São Paulo, e pela Procuradoria Geral do Estado, por meio de pedido submetido nos termos da Lei de Acesso à Informação. Notícias de jornais nos levaram a encontrar casos que não estavam em nenhuma das duas listagens. Consideramos, no entanto, que os dados apresentados aqui podem ser considerados para análise da ordem de grandeza dos processos em curso.

são acionadas redes e circuitos urbanos que permitem um rearranjo das condições de existência para muitas famílias, por vezes viabilizado por meio de novas ocupações de terra.

Nesse contexto, a hipótese levantada é a de que, ao interferir nas dinâmicas socioterritoriais locais, a implantação do anel rodoviário está produzindo um acirramento dos conflitos fundiários que pode ter impulsionado, de um lado, ameaças e remoções forçadas, mas, de outro lado, o aumento de novas ocupações. A obra rodoviária, assim, reproduz a precariedade habitacional, mas também constitui as formas de vida de milhares de famílias impactadas por processos de despossessão.

Buscando ampliar o entendimento acerca dessas transformações, desde maio de 2018, temos acompanhado de perto algumas dessas ocupações³⁴. A partir de informações obtidas em conversas com moradores da região, visitas a campo e da comparação de imagens áreas, disponíveis no Google Earth, identificamos 21 ocupações de moradia estabelecidas em um raio de 2,5 quilômetros de determinado ponto da obra³⁵. Apesar de ser um número em constante transformação, dada a celeridade dos processos de ocupação e de remoção, identificamos o ano de 2015 como um momento de inflexão que marcaria um novo ciclo de expansão das ocupações de terra na região.

A ocupação Jardim da Amizade, formada inicialmente por um grupo de cerca de 300 famílias, já conta cinco anos e é reconhecida entre os moradores do entorno como a primeira desse novo ciclo, tendo servido como inspiração e apoio para outras que surgiram depois dela. Nessa e em outras ocupações próximas, as famílias buscam, em sua maioria, alternativas de moradia que não envolvam gasto excessivo com aluguel³⁶, sendo possível encontrar pessoas que foram removidas pelas obras ou por outros processos de expulsão, como as reintegrações de posse, ou mesmo pessoas que vêm na ocupação um meio de complementação ou fonte de renda.

Também próxima ao Parque Estadual da Cantareira e nas margens das obras do Rodoanel se constituiu, em agosto de 2016, a ocupação Jardim Milão. Ali, é possível observar a cidade sendo produzida por meio do trabalho de homens e mulheres construindo suas casas durante o dia, e abrindo ruas, instalando rede de esgoto e postes de eletricidade durante a madrugada. Nesse pequeno pedaço de terra, é possível observar também uma constelação de agentes e circuitos ur-

34 A entrada inicial no território foi facilitada pela rede do Observatório de Remoções, que já possuía contato com algumas lideranças da região em decorrência das oficinas territoriais realizada pela equipe do projeto.

35 Optamos por não identificar o ponto selecionado para não expor as ocupações.

36 A vivência dos nossos interlocutores coaduna com as informações do Perfil do Déficit Habitacional na RMSP, de que o ônus excessivo com aluguel a partir de 2011, passou a ser o principal componente do déficit e impactou negativamente no aumento do preço dos terrenos e unidades, muito acima dos aumentos de renda. Informações disponíveis em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/custos-urbanos-especialmente-com-moradia-comprometem-renda-das-familias/>>. Acesso em 19.jun.2020.

banos que se combinam, de uma maneira particular, na conformação do tão imaginado futuro bairro, uma combinação que não acontece sem conflitos e negociações constantes (LACERDA, 2020).

Ambas, Jardim da Amizade e Jardim Milão, carregam semelhanças em suas histórias recentes, que ilustram alguns modos de produção do espaço urbano característicos do momento atual. As ocupações foram organizadas por lideranças de bairros do entorno, com trajetórias distintas e contando com redes de apoio variadas, nenhuma delas, contudo, vinculadas a movimentos de moradia organizados – apesar de mobilizar muito dos repertórios, narrativos e táticos, criados por esses movimentos (SADER, 1988).

Para que as ocupações consigam se estabelecer, negociações tensas e conflituosas são travadas entre os diferentes agentes – ocupantes, lideranças comunitárias, agentes do Estado, do “mundo do crime”³⁷ e empresários locais – em situações que transitam e embaralham as fronteiras, nunca estanques, do legal e ilegal, formal e informal.

Os protocolos de negociação constituem um saber compartilhado por aqueles apontados como lideranças. Para a maioria deles, não foi a primeira vez que organizaram uma ocupação de terra. Ao contrário, as narrativas sobre o processo de urbanização da região que emergem de suas trajetórias de vida rememoram toda a história de ocupações e loteamentos irregulares que foram constituindo a malha urbana local, como visto anteriormente. O conhecimento posto em prática nas ocupações de moradia no Tremembé espelha, ao mesmo tempo, a história da produção do espaço urbano local e a difusão dos repertórios dos movimentos populares de moradia. O acionamento de um ou outro repertório não é banal.

Em uma de nossas primeiras visitas ao Jardim Milão, acompanhamos uma reunião de moradores. Pouco antes, Fábio, indicado como uma das lideranças locais, contava um pouco da história e da organização locais, ressaltando o caráter popular da ocupação e seu objetivo de responder às necessidades de moradia de famílias da região, sobretudo daquelas que haviam sido removidas pelo Rodoanel. Por isso, quando questionado, afirmou que cada família só teria direito a um lote, frisando a proibição da compra e venda de terra, o que rapidamente pudemos constatar que não espelhava a situação encontrada ali – segundo relato de moradores, ao menos metade dos lotes da ocupação já foi comercializada.

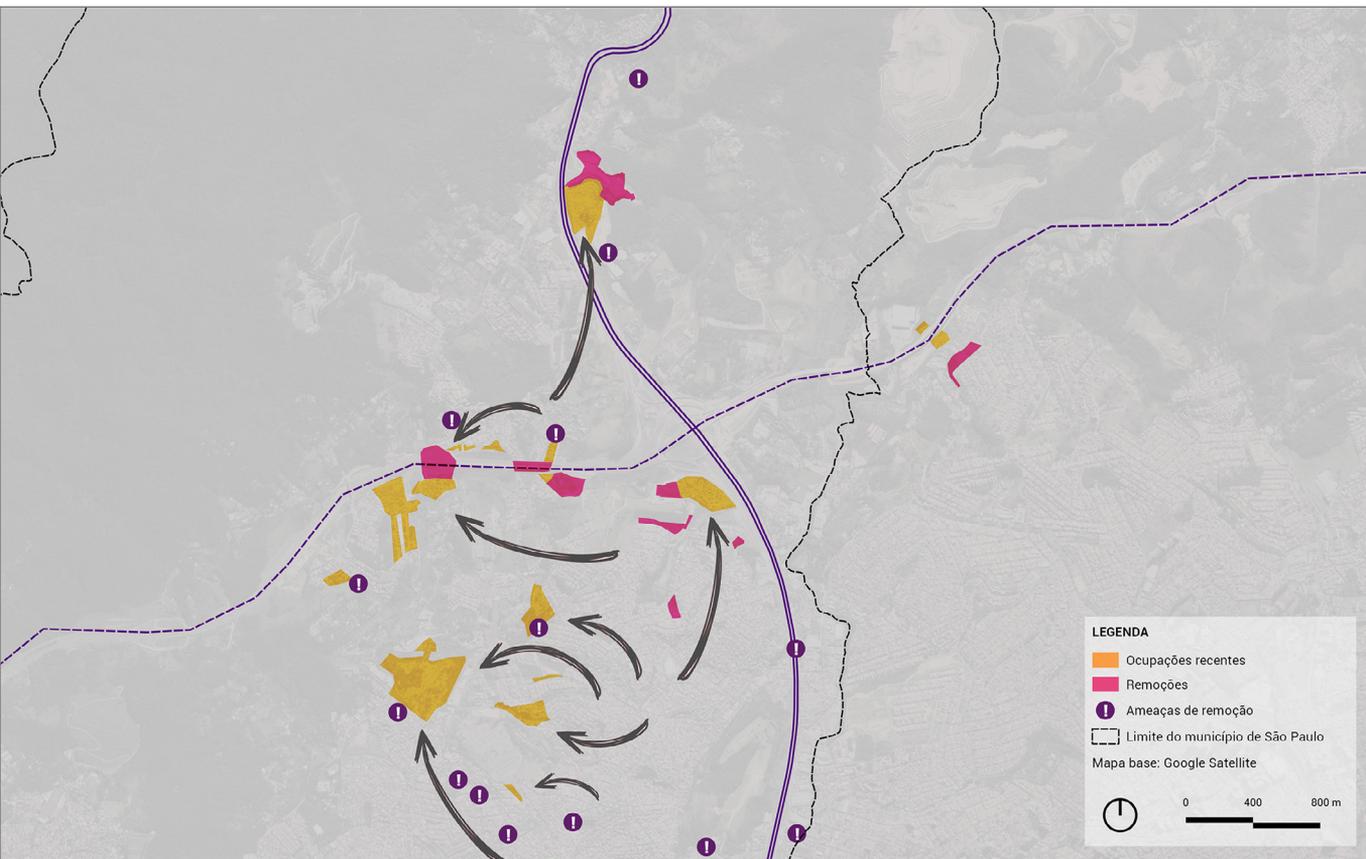
37 Sobre a expressão “mundo do crime”, Feltran (2010, p.593) esclarece: “A existência do “mundo do crime” nas periferias é de difícil compreensão; ela desarranja as categorias previamente pensadas para descrever as ações morais e as organizações coletivas nesses territórios. O “crime” é uma existência que não cabe na rubrica do “crime organizado”, porque se espalha para muito além das atividades criminais; tampouco suas facções, empenhadas em criar para si um discurso político, podem ser descritas pela noção de “movimento social”, pois não se propõem a produzir um “sujeito político” no sentido que a literatura específica conferiu ao termo (ver Sader, 1988; Paoli, 1995). A proposta de vida inscrita nessa subjetivação afasta-se muito da proposta crítica e integradora dos movimentos sociais.”

Na mesma reunião, Juliano, presidente da associação de moradores, fez uma fala enfática sobre a necessidade de reafirmar o caráter *popular* da ocupação, fazendo uma crítica aos que não estavam construindo em seus lotes, deixando-os abandonados. Para se caracterizar como popular, ele afirmou, era preciso ter gente morando no local, gente trabalhando nos lotes. Naquele ano de 2018, ano de eleição, eles não poderiam pedir o apoio de um candidato se não comprovassem se tratar de uma ocupação, diferenciando-se de um loteamento, que pressupõe lógica de mercado, e reivindicando, assim, a legitimidade política das ocupações de moradia, conquistada pelos movimentos de moradia politicamente organizados³⁸. Juliano, no entanto, não mora no Jardim Milão, mas mantém um lote no local.

A transformação da distribuição inicial dos lotes por um intenso mercado imobiliário popular torna-se mais um motivo de tensões constantes entre os moradores, por contrariar o entendimento da ocupação como um processo realizado por pessoas que não podem acessar uma moradia através do mercado “formal”, como no loteamento, por exemplo. Quando se começa a comercializar, ou acumular lotes em ocupações, fragiliza-se a sua legitimidade, o que representa um risco à sua permanência. E todos parecem saber muito bem disso. Assim, a questão que se coloca é achar o equilíbrio entre cumprir o principal objetivo da ocupação – de prover moradia a quem não consegue acessá-la de outras formas – com a extração de uma renda da terra que garanta alguma estabilidade, “aposentadoria” ou apenas melhores condições de vida para quem delas participa.

A organização territorial é outro fator importante na identificação dos repertórios distintos que circulam e diferenciam as ocupações. O Jardim Milão contou, desde o início, com um projeto elaborado por um arquiteto que orientou a ocupação da terra, definindo a largura das ruas, 10 metros, e o tamanho dos lotes, todos padronizados em 5x20m. A velocidade na construção das casas também chama atenção, contando com pouco mais de três anos de existência, são poucos os barracos entre os cerca de 200 lotes que a compõem, além disso, em boa parte deles, as obras andam em ritmo acelerado. Com menos rigidez, também o Jardim da Amizade reproduz um padrão de ocupação com ruas bem definidas e lotes (mais ou menos) padronizados – ecoando os repertórios criados ainda nos anos 1980, transformados em práticas públicas de regularização fundiária nos anos 2000 e que permanece

38 Para uma análise sobre a construção da legitimidade política dos movimentos populares de moradia em São Paulo, ver Santos e Guerreiro (2020).



ainda hoje como orientação fundamental para aquelas ocupações que visam a regularização.

A distribuição dos lotes também nos traz importantes elementos sobre os agentes presentes nas ocupações. No Jardim Milão, além das famílias indicadas pelas lideranças, o arquiteto, empresários do transporte da região, um policial militar e pessoas identificadas ao Primeiro Comando da Capital (PCC) possuem lotes, são os chamados “apoiadores”. No Jardim da Amizade, um policial militar da delegacia responsável pela área também garantiu o seu. A presença de agentes e circuitos urbanos tão variados se mostra um elemento fundamental para a própria existência da ocupação, que conta com esses variados recursos de poder nas várias situações, nebulosas, de acordos e ajustes.

No Jardim Milão, depois de uma tentativa frustrada de entrada no terreno, impedida pela chegada de viaturas da polícia militar,

Figura 6
Ciclo recente de ocupações-remoções-ocupações, no extremo norte de São Paulo

Elaboração: Martim Ferraz e Aluizio Marino, 2020.



Figura 7
Ocupação às margens do
trecho norte do Rodoanel,
2018.

Foto: Martim Ferraz, 2018.

um advogado indicado por Fábio conseguiu barrar a ação da polícia e negociar a permanência do grupo. O advogado é um dos sócios da empresa de ônibus que opera as linhas da região, que, junto com outro sócio, foi convidado para a ocupação por sua rede de contatos e poder de barganha. Nas palavras de Fábio, o setor de transportes local é formado por “empresários, bandidos e policiais”, o que constitui um importante campo de influência para aqueles envolvidos no setor. Por meio dessa rede, podem mobilizar todo esse capital em diferentes situações, atualizando sua presença histórica na produção do espaço urbano, agora combinada com outros agentes³⁹.

Agentes do mundo do crime, identificados como membros do PCC, constituem uma dessas presenças. Fábio sempre faz referência aos “irmãos” como pessoas que estão do lado daqueles que moram nas ocupações, favelas e periferias da cidade, de modo que o PCC seria para essa população o que os policiais militares são para os grileiros de terra, uma espécie de protetor. Para ele, esse é um dos motivos que garante alguma possibilidade de disputa por terra e moradia na região. Fábio é enfático ao afirmar que o PCC “está” em toda a cidade, não apenas nas periferias e favelas. Contudo, se sua presença é mais observável nesses territórios é porque, para as pessoas que vivem nesses locais, o PCC aparece como um mecanismo de justiça mais efetivo. Quando o conflito está em torno de um lote ou uma moradia “informal”, a justiça dita

39 Bonduki (1998) analisa a relação entre empresas urbanizadoras e empresários do setor de transporte, que possibilitou, desde os anos 1930, a expansão urbana periférica pela implantação de linhas de ônibus para atender os bairros mais distantes.

formal, ao não reconhecer as relações de posse estabelecidas naquela configuração, não lhes serve. Em sua fala, Fábio indicou que é a própria situação de informalidade, seja da moradia, do trabalho, ou de outras situações, o que permite que o PCC apareça como mediador e mecanismo de justiça mais efetivo e legítimo entre grupos populares.

Uma reflexão que também vem sendo produzida em alguns circuitos acadêmicos que reconhecem a disseminação de um “proceder” do PCC, que tem origem ao longo dos anos 2000 no sistema penitenciário e que se torna um importante agente na disputa pela centralização do uso da violência além-muro, passando a orientar e mediar as relações sociais e econômicas em territórios populares (BIONDI, 2018; FELTRAN, 2018). Dialogando com essas reflexões, temos, por hipótese, que sua difusão como repertório popular tem impactado na produção e gestão dos territórios, combinando-se e concorrendo com os demais.

Desse modo, os repertórios dos movimentos populares de moradia, acionados especialmente nos momentos em que é necessário afirmar a legitimidade da ocupação, aparecem cada vez mais imbricados aos do mercado popular, sendo ambos atravessados por aqueles reproduzidos nos circuitos do mundo do crime (FELTRAN, 2010). A partir daí é possível formular a hipótese de que o PCC pode estar, enquanto organização, começando a disputar a produção e gestão das ocupações recentes estabelecidas nas periferias da cidade, ou seja, penetrando no negócio imobiliário. A medida dessa presença e as formas pelas quais ela se manifesta, no entanto, ainda não está clara, tratando-se de uma hipótese que precisa ser investigada com mais profundidade.

Paralelamente, também as igrejas neopentecostais estão cada vez mais presentes nesses territórios. Em várias ocupações do extremo norte do Tremembé, pontos de pregação são rapidamente estabelecidos, reunindo dezenas de moradores em salões improvisados, embaixo de lona ou em barraco de madeira. No Jardim Milão, a igreja local começou a realizar cultos semanais na sede da associação de moradores em 2019. Antes disso, cultos e orações aconteciam nas casas de moradores. A pregação dialoga diretamente com as dificuldades enfrentadas nesses locais, reafirmando as graças prometidas para aqueles que persistem, com benefícios a serem desfrutados em breve.

A religiosidade aparece, assim, como mais um repertório que circula e, em alguma medida, organiza o cotidiano. A religião como base do associativismo popular não é uma novidade (FELTRAN, 2010);

RIZEK, 2016), contudo, há uma mudança na religiosidade, expressa na expansão das igrejas evangélicas, sobretudo as neopentecostais, pelas periferias das grandes cidades brasileiras. Esse repertório, marcado por novas subjetivações, valoriza a prosperidade e o esforço individual, alterando a direção dos repertórios apoiados na garantia e defesa dos direitos humanos e nas ideias de solidariedade, justiça social e coletividade – que constituíram os movimentos populares de moradia.

Diante da expansão do número de ocupações na região, assentadas sobre esses diferentes arranjos e repertórios, também as remoções emergem como parte dos processos mais amplos que estão na base da produção desses territórios fronteiriços. Afinal, os processos que estão deslocando centenas de famílias contribuem, simultaneamente, para a formação de novas ocupações, que sofrem novas ameaças e remoções e, assim, sucessivamente, criando uma situação de transitoriedade permanente (ROLNIK, 2015) que atravessa e marca as dinâmicas urbanas contemporâneas.

Nesses dois anos de pesquisa, acompanhamos cinco reintegrações de posse de ocupações recentes e recebemos denúncias de outras tantas, que se somaram à série histórica do Observatório de Remoções para o período. Nos últimos três anos, o Observatório de Remoções registrou 25 denúncias⁴⁰ de remoções ou ameaças de remoções somente no distrito de Tremembé.

Foi esse o desfecho de cerca de 1200 famílias da ocupação Torrinha, que perderam a casa depois de uma reintegração de posse em dezembro de 2019. A ocupação teve início em julho de 2016, com algumas poucas famílias organizadas por uma conhecida liderança local, que há pelo menos 5 anos articula ocupações de terra na região, depois de um período vivendo próximo à Frente de Luta por Moradia (FLM), no Centro de São Paulo. Com o passar do tempo, e conforme chegavam mais famílias, a ocupação se expandiu, ocupando quase a totalidade do terreno de pouco mais de 100 mil m².

A denúncia relativa à entrada no terreno foi realizada dias após a ocupação, dado que um dos herdeiros que reivindicam a titularidade reside ao lado da área ocupada. A primeira decisão em favor dos proprietários saiu em março de 2017, mas as famílias se organizaram e, com o apoio de advogados⁴¹ e da Defensoria Pública de São Paulo, recorreram da decisão. Desde então, uma longa e extenuante disputa pela terra se colocou em marcha – e envolveu não só a batalha judicial,

⁴⁰ Para mais informações sobre a metodologia de mapeamento colaborativo do Observatório de Remoções, ver Marino et al. (2020).

⁴¹ É comum, entre as novas ocupações de moradia, a contratação de advogados particulares para mediação dos conflitos fundiários. Por vezes, esses advogados são indicados de uma para outra, conformando, assim, mais uma rede que se constitui em torno das ocupações de moradia, incidindo sobre elas.

mas também a pressão política dos moradores nas ruas, por meio de manifestações e reuniões com deputados e outras figuras políticas⁴². Contudo, nem a insegurança da posse ou mesmo a ameaça iminente impediram que famílias continuassem chegando à ocupação.

Em dezembro de 2019, uma nova decisão obrigou as famílias a deixar suas casas. No dia da remoção, em pé, ao lado de suas coisas na calçada, Carla ainda estava esperançosa por uma decisão pela suspensão da ação que poderia chegar a qualquer momento⁴³. Todavia, por precaução, já havia alugado uma casa de dois cômodos, próximo dali, por R\$ 450: “Que não cabe nem minhas coisas”. Próxima a ela, Dona Cida contava que iria morar na casa do filho, na Vila Maria. Já José conseguiu um lugar para ficar, de favor, por três meses, mas depois desse tempo teria que procurar uma casa de aluguel. Alguns moradores foram por conta própria à Subprefeitura de Jaçanã-Tremembé para fazer um cadastramento no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), em busca de algum auxílio.

A reintegração de posse foi realizada a todo o vapor, o que foi possível porque contou com arranjos de atores locais, como a aliança dos proprietários com um hipermercado da região, que forneceu marmita com descontos para os policiais militares responsáveis pelo cumprimento da decisão judicial.⁴⁴ Enquanto isso, no grupo de WhatsApp de outra ocupação perto dali, as mensagens não paravam de circular: eram pedidos de doação de madeira, vaso sanitário e de mão de obra para ajudar na construção de barracos em uma área recém-ocupada, próxima dali, para as famílias removidas que não conseguiram lugar para se abrigar. Ao longo do dia, uma moradora da ocupação vizinha recebia algumas crianças em sua casa para almoçar e brincar, enquanto seus pais buscavam algum teto, mesmo que provisório, para morar. No mesmo momento em que casas eram destruídas, a poucos metros dali, outras tantas eram levantadas, reproduzindo um ciclo de remoção-ocupação-remoção que tem transformado o extremo norte de São Paulo.

Uma agenda de pesquisa para os próximos anos

Como indicado no início, este artigo é fruto de um esforço coletivo de consolidação de pouco mais de dois anos de pesquisa, ainda

42 No dia 10 de agosto de 2018, acompanhamos uma reunião na Torrinha, organizada pela associação de moradores, com o deputado estadual Zico Prado (PT), em mais uma tentativa de buscar apoio político na luta contra a remoção.

43 No dia da ação, o grupo de advogados contratados pelos moradores estava no Fórum de Santana tentando suspender a ação, alegando irregularidades na operação. Dias antes, os advogados foram a Brasília protocolar um agravo, para o qual ainda não havia decisão.

44 Em uma reintegração de posse, o(s) autor(es) da ação é(são) responsável(veis) por sua viabilidade e por arcar com os custos de sua execução. A informação sobre a aliança do proprietário com o hipermercado foi dada em entrevista com lideranças da ocupação realizada no dia 10 de maio de 2019.

em andamento, sobre a reestruturação socioterritorial em curso no extremo norte de São Paulo, impulsionada pela implantação do trecho norte do Rodoanel. Muitas das questões levantadas aqui organizam a agenda de investigações que será desenvolvida daqui em diante.

A pesquisa realizada até aqui indica a complexidade e a heterogeneidade dos territórios que se reproduzem nas margens da metrópole paulista, indicando a diversidade dos processos e agentes que os constituíram e os constituem. Ao percorrer a trajetória de produção desses territórios populares, é possível acompanhar a formação de repertórios que orientaram a produção dos territórios nessa região, sua reprodução e suas distintas formas de mobilização ao longo do tempo e no espaço. Contudo, a própria noção de repertório precisa ser melhor delimitada, dada a centralidade que assumiu ao longo do desenvolvimento da pesquisa, tornando-se, agora, ela também objeto de reflexão.

As mudanças das condições objetivas de vida nos territórios populares, acirradas a partir dos anos 1990 pela reestruturação produtiva baseada na racionalidade neoliberal (como as mudanças no mundo do trabalho, o crescimento do setores marcados pela economia informal, e outras) impuseram, gradativamente, ajustes nas dinâmicas sociais dos territórios populares, que vêm sendo alimentadas por novas subjetividades. A violência urbana e seus operadores, que sempre estiveram presentes, a despeito das distintas conformações, a depender do contexto histórico, ganham centralidade nesse processo.

Em meio às negociações e disputas pela terra, lideranças de bairro, de igrejas, agentes do crime, policiais – agindo ora como Estado, ora como segurança privada – e proprietários de terra transacionam aquilo que Misse chamou de “mercadoria política” (2006), ou seja, trata-se de um mercado de proteção composto por uma variedade de trocas e negociações ilícitas, onde se trocam subornos, extorsões, compra de votos, por alguma regularidade e estabilidade na vida cotidiana, constituindo-se elemento fundamental das dinâmicas que se desenrolam nas fronteiras borradas do formal e informal, historicamente. Assim, é preciso compreender como essas arenas de disputa e negociação se conformam hoje e como impactam na produção e gestão do espaço.

Entre esses agentes, aqueles vinculados ao mundo do crime (FELTRAN, 2010), paulatinamente, passaram a concorrer com a presença histórica de outros agentes – entre eles o próprio Estado –, e a

se colocar como mais uma instância normativa importante nas periferias da cidade. Incluindo seu papel crescente não só no processamento dos conflitos urbanos, mas, também, na produção e gestão dos territórios populares.

Nesse mesmo sentido, também a expansão das igrejas neopentecostais pelas periferias de São Paulo e, particularmente, nas recentes ocupações de moradia, parece imprimir novos contornos às subjetivações de indivíduos que vivem nesses territórios. É preciso avançar na compreensão de como as mudanças na religiosidade vêm impactando as formas de associativismo popular e seus possíveis impactos sobre a produção e gestão desses territórios.

Se os movimentos de moradia organizados estão ausentes dos territórios pesquisados, seu repertório é mobilizado de formas diversas pelas lideranças comunitárias de modo a legitimar sua reivindicação pela terra e pela moradia. No lugar do movimento de moradia como a referência a partir da qual seria possível refletir sobre as características das novas ocupações, é preciso olhar para a combinação dos distintos repertórios mobilizados, estrategicamente, em cada situação. Essa presença múltipla de enunciados é um indicativo dos variados circuitos urbanos (TELLES, 2015) que atravessam os territórios populares hoje e que contribuem para as diversas configurações encontradas em ocupações de moradia recentes que têm se estabelecido nessa região de expansão da cidade.

Ademais, a transmissão desse saber-fazer precede a atuação dos movimentos de moradia tal como o conhecemos, reflete a própria história da produção do espaço urbano destinado às classes trabalhadoras, territórios autoconstruídos, resultado de negociações constantes e variadas, por vezes violentas, que são travadas nos territórios de expansão urbana, territórios fronteiriços, onde a permanência ou a expulsão são constantemente negociadas e disputadas. Trata-se de um conhecimento difuso entre aqueles que vivem nesses territórios, um saber passado de geração em geração, que se materializa no território e dá sentido a ele.

Estamos diante de ocupações de moradia compostas por diferentes formas urbanas e tecidos associativos heterogêneos, transpassados por regimes de controle territorial – com agentes do Estado atuando nas fronteiras da legalidade, como policiais que atuam ora como polícia, ora como segurança privada, ao lado de agentes do cri-

me – que concorrem e se sobrepõem, constituindo, assim, um ordenamento socioterritorial em constante transformação e disputa.

No que compete aos processos de remoções, a despossessão se manifesta não apenas na perda da moradia, mas em todo um desmantelamento das estratégias de sobrevivência que precisam ser reorganizadas devido à remoção – o que somente é possível graças às redes de apoio e solidariedade nas quais os deslocados estão inseridos (LACERDA et al., 2020). O reposicionamento no território não é um processo simples nem rápido, ao contrário, envolve processos inter-relacionados de reestruturação do espaço e de relações sociais que, ao se desenvolver, estão produzindo a cidade e impactando as subjetividades de indivíduos que têm sua trajetória marcada pela transitoriedade permanente (ROLNIK, 2015) – mais um elemento central para a compreensão das dinâmicas urbanas contemporâneas, que se configura como um desafio e uma urgência no desenvolvimento da pesquisa.

Referências bibliográficas

- ANGILELI, C. M. M. M. “Chão.” Tese (Doutorado – Área de Concentração: Paisagem e Ambiente) FAU USP. São Paulo, 2012, 259p.
- BIONDI, K. *Proibido roubar na quebrada: território, hierarquia e lei no PCC*. São Paulo: Terceiro Nome, 2018.
- BONDUKI, N, ROLNIK, R. “Periferias: Ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho”. In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa Ômega, 1979.
- BONDUKI, N. *Origens da Habitação Social: arquitetura moderna, lei do inquilinato, e a difusão da casa própria no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade/ FAPESP, 1998.
- ÇAGLAR, A.; GLICK SCHILLER, N. *Migrants and City-Making*. Duke University Press, 2018.
- CONSÓRCIO JGP – PRIME. EIA – Estudo De Impacto Ambiental. São Paulo, 2010.
- DAS, V. & Poole, D. *Anthropology in the Margins of the State*. India. Oxford University Press, New Delhi, 2004.
- FOLHA DE SÃO PAULO. “Vereador e deputado afirmam desconhecer esquema de propina.” Folha de S. Paulo, 7 mar. 1999. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff07039905.htm>>. Acesso em 16 jan. 2020.
- FELTRAN, G. S. *Irmãos: uma história do P.C.C*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- _____. “Periferias, direito e diferença: notas de uma etnografia urbana”. In: Revista de Antropologia. São Paulo, USP, 2010, v. 53 nº 2.

- GAGO, V.** *A razão Neoliberal: economias barrocas e pragmática popular*. São Paulo. Ed. Elefante, 2018.
- GEOSAMPA.** Metadados. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2020. Disponível em: <<http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/SBC.aspx#>>. Acesso em junho de 2020.
- GOHN, M. G.** *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Loyola, 1991.
- GROSTEIN, M. D.** “O papel da irregularidade na estruturação do espaço urbano no Município de São Paulo. 1900-1987. Tese. (doutorado em estruturas urbanas e regionais). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.
- HERLING, T.** *A floresta em São Paulo, a cidade na Cantareira: Fronteiras em transformação*. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- HARVEY, D.** “The “New” Imperialism: Accumulation by dispossession.” *Toronto: Socialist Register*, 2004, vol. 40, pp. 63-87.
- IACOVINI, R. F. G.** Rodoanel Mario Covas: atores, arenas e processos. Dissertação de mestrado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013
- JACOBI, P.** “Atores sociais e Estado: movimentos reivindicatórios e Estado – dimensão da ação coletiva e efeitos na político-institucional”. In: *Espaço & Debates*, n.26. São Paulo: NERU, 1982.
- LACERDA, L.; UNGARETTI, D.; FURTADO, M.F.; SANTORO, P.F..** “Periferias contemporâneas: territórios populares nas franjas da Zona Norte paulistana”. In: *Anais do XVIII ENANPUR – Tempos em/de transformação – utopias*. Natal: ANPUR, 2019.
- LACERDA, L.; HARKOT, M.; SANTORO, P. F.; ALHO, I.; BRITO, G.** “Desposseção, violências e a potência transformadora: um olhar interseccional sobre as remoções”, *Observatório de Remoções*, 2020.
- LACERDA, L.; MOREIRA, F.; UNGARETTI, D.** “Estado e informalidade urbana: as transformações socioterritoriais no extremo norte da metrópole paulistana.”. In: *Propriedades em Transformação*, volume II. São Paulo: Blucher, no prelo.
- LACERDA, L.** *Novos e velhos arranjos na disputa pela terra urbana: ocupações de moradia na periferia da São Paulo contemporânea*. Relatório de Doutorado. São Paulo: FFLCH-USP, 2020.
- LEONELLI, G.** *A Construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6766: debates e propostas do início do século XX a 1979*. Tese (doutorado em arquitetura e urbanismo) Escola de Engenharia de São Carlos. Universidade de São Paulo. São Carlos, 2010.
- MARICATO, E.** [org]. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa Ômega, 1979.
- MARICATO, E.** *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996.
- MARINO, A.; MENDONÇA, P. H. R.; ALHO, I. B.; SÁ, J. N.** “Observatório de Remoções: múltiplos métodos para mapear o invisível”. In: *Cartografias dos territórios populares: da produção, transitoriedade e desposseção*. Relatório bianual – Observatório de Remoções – 2019-2020. São Paulo, FAUUSP, 2020.

- MILANO, G. B.** *Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário*. Curitiba: Íthala, 2017.
- MISSE, M.** “O Rio como bazar: a conversão da ilegalidade em mercadoria política.” In: *Crime e violência no Brasil contemporâneo: estudos de sociologia do crime da violência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, pp. 211-28, 2006.
- MOREIRA, F.** “A expansão urbana de São Paulo e a ocupação do território ao norte da várzea do Tietê: O que mudou nos processos de produção do território popular em um século?”. Relatório de Pós-Doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2019.
- MOREIRA, F.** “O Lugar da autogestão no governo Lula.” Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) FAUUSP. São Paulo, 2009.
- PASTERNAK, S.** “Loteamentos irregulares no Município de São Paulo: uma avaliação espacial urbanística”. Revista planejamento e políticas públicas | ppp | n. 34 | jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/170/183>>. Acesso em jun. de 2020.
- PIERUCCI, A. F.** “A direita mora do outro lado da cidade.” Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 4, n. 10, pp. 46-64, 1989.
- RIZEK, C.** “Um balanço de pesquisa: 10 anos na Zona Leste e um social reconfigurado”. In: Revista Cidades, v.13, n.22, p. 94-140, 2016.
- ROLNIK, R.** *Guerra dos lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 1ª ed, 2015.
- ROLNIK, R.** “Urbanização a conta-gotas.” Versus Revista de Ciências Sociais aplicadas do CCJE/UFRJ. n. 2, p. 28-30, ago. 2009
- ROYER, L.** “Política habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU”. Dissertação (mestrado). FAU-USP, 2002. 209 p.
- SADER, E.** *Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, R. S.; GUERREIRO, I. A.** “Ocupações de moradia no centro de São Paulo: trajetórias, formas de apropriação e produção populares do espaço e sua criminalização” In: Cartografias dos territórios populares: da produção, transitoriedade e despossessão. Relatório bianual – Observatório de Remoções – 2019-2020. São Paulo, FAUUSP, 2020.
- SAMPAIO, M. R.** “O papel da Iniciativa Privada na formação da periferia paulistana”. Revista Espaço e Debates: Cidade Brasileira, Século XX. Revista de Estudos Urbanos e Regionais. São Paulo. Ano XIV, 1994, n. 37.
- SÃO PAULO** (estado). Convênio que entre si celebram o estado de São Paulo por intermédio da Secretaria de Logística e Transportes e do Departamento de Estradas de Rodagem – DER e a DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S.A. estabelecendo diretrizes e atividades correlatas para a implantação do empreendimento rodoviário “Rodoanel Norte”. São Paulo: 2011a. Publicado no Diário Oficial de 28 de dezembro de 2011.
- SEABRA, O.** *Os Meandros dos Rios nos Meandros do Poder: O Processo de Valorização dos Rios e das Várzeas do Tietê e do Pinheiros*. Ed Travessa. São Paulo, 2015 [1987].

- SIGOLO, L.** O boom imobiliário na metrópole paulistana: o avanço do mercado formal sobre a periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2014.
- SILVA, H.M.B.** Terra e Moradia: que papel para o município? Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo, Universidade de São Paulo, FAUUSP, 1997.
- SILVA, J. A.** *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 4a edição, 2008. (1a edição: 1982).
- SILVA, L. S.** “Proteção ambiental e expansão urbana: a ocupação ao sul do Parque Estadual da Cantareira.” Dissertação (mestrado em arquitetura e urbanismo) FAUUSP, 2005.
- TELLES, V.** “Cidade: produção de espaços, formas de controle e conflito”. Revista de ciências sociais, vol. 46, n. 1, pp. 15-42, 2015.
- UNGARETTI, D.** Desapropriações, complexo imobiliário-financeiro e despossessão na São Paulo Contemporânea. Memorial de qualificação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2019.
- VICTORIANO, M.** “Direito a uma feliz-cidade. Jardim Felicidade: à espera do urbano.” Tese. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2005.
- ZALUAR, A.** *A máquina e a revolta*, São Paulo, Brasiliense, 1985.



Propriedade e violência: uma análise das remoções forçadas na Zona Leste de São Paulo (2017-2020)

Giovanna Bonilha Milano, Projeto Conflitos Fundiários Urbanos do Instituto das Cidades – UNIFESP, professora da Universidade Federal de São Paulo | **Júlia do Nascimento de Sá**, Projeto Conflitos Fundiários Urbanos do Instituto das Cidades – UNIFESP, graduanda da Universidade de São Paulo

Introdução: As remoções como área epistêmica privilegiada para análise da produção desigual do espaço urbano

O cenário de perdas habitacionais na metrópole paulistana sugere um caráter tendencial de despossessão que afeta, de maneira assimétrica, milhares de pessoas no urbano na contemporaneidade. A sistematização dos microdados do IBGE (NAKANO, 2019) permite aferir que as experiências de insegurança na moradia se manifestam de maneiras distintas – seja pela incapacidade de pagamento do aluguel e das prestações para a aquisição habitacional, seja pela precarização de acesso a um vínculo estável de moradia vivenciada nas ocupações. Em muitos casos, as perdas potenciais desdobram-se em situações de deslocamento forçado, afetando principalmente os territórios populares de São Paulo e de tantas outras cidades.

Esse caráter tendencial corresponde à tradução das desigualdades que estruturam a produção capitalista do espaço urbano e que acabam por revelar uma relação direta entre classe, propriedade privada do solo e a (não) efetivação do direito à moradia. Em outras palavras, acompanha-se a premissa elaborada no bojo da crítica da economia política da urbanização, segundo a qual a desigualdade social adquire materialidade na segregação socioespacial, determinando

corpos e territórios com distintas possibilidades de acesso à cidade (CARLOS, 2013).

Compreendendo-se, ainda, que essa relação é condicionada ao movimento da propriedade privada da terra, que, ao se realizar como a fronteira fundamental de interdito ou privação do urbano, configura desiguais possibilidades de acesso aos direitos (HOLSTON, 2013). E, não raro, ela impulsiona a condição de transitoriedade permanente, evidenciada nas remoções forçadas, para os que não possuem segurança na posse de suas moradias (ROLNIK, 2015).

É preciso notar que, nesse percurso, a mobilização da propriedade privada – *a priori* tomada como abstração – torna-se sensível na forma de disputas e lutas pelo espaço, identificadas com os conflitos urbanos, que se manifestam na experiência da vida cotidiana dos sujeitos.

Diante dessa condição, como nos alertou Henri Lefebvre, é na leitura do cotidiano que se capturam as contradições fundantes da produção do espaço no capitalismo, embaralhando os processos sempre renovados de acumulação do capital e as forças, também permanentes, de resistência, insurgência e reprodução da vida pelos sujeitos (CARLOS, 2013; LEFEBVRE, 2008).

Assim, identificamos um elo entre as remoções experimentadas pelos sujeitos não proprietários nos territórios populares; os conflitos fundiários mais amplos – que articulam agentes, interesses, discursos e procedimentos – e as contradições estruturantes (entre valor de uso e valor de troca, entre acumulação capitalista na produção do espaço e reprodução social) cujo reconhecimento permite esquadrihar possíveis sentidos de nossos territórios hoje.

Com essas conexões em vista, propomos adentrar no conjunto das remoções forçadas executadas no território da Zona Leste de São Paulo e mapeadas pelo Observatório de Remoções, no período de 2017 a 2020, com o intuito de angariar pistas que auxiliem na constituição de um perfil (mesmo que parcial e provisório) dos conflitos fundiários nesta porção da cidade. Isso nos permitirá, posteriormente, problematizar a tendência normativa de despossessão pela propriedade privada e compreender suas estratégias de mobilização, o que significa inscrever as perdas habitacionais potenciais em uma perspectiva concreta, espacializada e entrelaçada ao conhecimento situado, seguindo os passos das advertências metodológicas enunciadas no campo dos estudos urbanos (ROY, 2009; TELLES, 2015) e da geografia jurídica crítica (BLOMLEY, 2015).

Em termos metodológicos, tal abordagem corresponde à negação da tomada do conflito como tema ou tópico descritivo, que acaba por reforçar certo “*habitus* intelectual-acadêmico pelo qual se tende a transformar experiências e contextos urbanos em modelos e, no nosso caso, no campo dos estudos urbanos, tomar a cidade como uma entidade substantivada ” (TELLES, 2015, p.17), destituindo a própria potência da análise que parte dos conflitos como insumo de reflexão. Nessa mirada, a aposta das pesquisas que transitam no campo de contextos conflitivos deve incidir sobre a leitura dos processos socioespaciais, dimensionando o estatuto do conflito a uma porta de acesso ao conhecimento da economia política do espaço na contemporaneidade, em seus jogos de interesse e indeterminação.

É nesse sentido que a análise das remoções neste trabalho não se pretende um mosaico descritivo e totalizante do fenômeno na Zona Leste do município de São Paulo. Mas, ao contrário, coloca-se como estopim na elaboração de questões críticas da urbanização, a partir de um quadro de referências elaborado em diálogo com as situações concretas, figurando como verdadeiras áreas epistêmicas capazes de promover “novas geografias teóricas”, no sentido empregado por Ananya Roy (2009) e Vera Telles (2015).

O desafio da leitura nas entrelinhas: limites na qualificação e abrangência dos dados

O campo de análise das remoções forçadas é caracterizado pela indisponibilidade de dados e informações capazes de retratar sua dimensão e sua heterogeneidade de manifestações no espaço. Como afirma Raquel Rolnik, trata-se de uma “geografia da invisibilidade” (ROLNIK, 2015), que se estabelece no encobrimento desses fenômenos no momento da produção dos dados pelas instituições competentes, resultando na inexistência de informações sistematizadas que possam servir como fonte adequada para a qualificação do fenômeno, ou que viabilizem a submissão dessas práticas ao controle social e à discussão pública.

Essa omissão, entretanto, não pode ser naturalizada, já que se relaciona diretamente com a estigmatização dos territórios em que

incidem remoções forçadas. Esses territórios, por descumprir a forma-jurídica da propriedade como vínculo habitacional majoritário, acabam rotulados de maneira homogeneizada como “territórios inimigos”, sendo associados à anomia, ao perigo e à ilegalidade (MILANO, 2017). Tal interpretação é fundada em uma “ilegalidade de origem”, respaldada na régua do vínculo proprietário, e evidenciada na incidência seletiva e violenta do Estado no controle punitivo, mas também na ausência de informações qualificadas sobre as dinâmicas que ocorrem nesses espaços.

Assim, diante dessa falta, emergem iniciativas de mapeamento e visibilização que têm permitido sinalizar a pujança dessas lutas espaciais, qualificando progressivamente suas expressões urbanas, com o intuito de incrementar a reflexão crítica e, ao mesmo tempo, colaborar com o fortalecimento dos sujeitos coletivos no acesso ao direito à/na cidade. A análise proposta neste trabalho articula-se com essas ações, utilizando, como ponto de partida, o mapeamento realizado pelo Observatório de Remoções (FAU-USP) e o trabalho de qualificação das informações do Projeto Conflitos Fundiários Urbanos (Instituto das Cidades, Unifesp).

Sob entendimento das remoções como “processos coletivos de expropriação em que pessoas e/ou famílias, em geral de baixa renda, são deslocadas forçosamente de seus locais de moradia ou de seu habitat” (ROLNIK *et al.*, 2017), a metodologia desenvolvida pelo Observatório de Remoções consiste em processo de mapeamento colaborativo, com recurso a fontes diversas que compreendem: i) o acompanhamento de *clippings* de notícias da mídia; ii) o acesso a bancos de dados de instituições parceiras (a exemplo da Defensoria Pública do Estado e do Núcleo de Mediação de Conflitos da Secretaria de Habitação de São Paulo); iii) a coleta de informações disponibilizadas pelos órgãos oficiais da administração pública (como o HabitaSampa) e iv) o recebimento de denúncias diretas de atingidos ou ameaçados de remoção (MARINO, 2019).

A tessitura dessa rede de informações tem permitido, desde o ano de 2012, a construção de uma cartografia das ameaças de remoções e das remoções executadas (total ou parcialmente) na Região Metropolitana de São Paulo, em uma escala que permite conferir visibilidade ao problema e se desdobrar em possíveis análises dos processos socioespaciais a que estão articuladas. A partir de 2019, o Projeto Conflitos Fundiários Urbanos se soma a esse esforço, buscando

qualificar a captura do fenômeno na Zona Leste do município de São Paulo¹, local em que está sediado, e que tem a maior concentração dos deslocamentos coletivos forçados no município.

Essa aproximação, ainda exploratória, tem sido realizada por meio de duas estratégias de pesquisa, articuladas e complementares. A primeira delas corresponde à construção de um banco de dados específico sobre as ameaças e remoções na Zona Leste do município de São Paulo, alimentado pelo mapeamento geral, mas incrementado com informações obtidas por meio do acompanhamento, via ferramentas de georreferenciamento, e por meio do levantamento e análise dos processos judiciais atrelados às disputas fundiárias mapeadas. Em outra frente, a qualificação dos dados também tem ocorrido por meio do diálogo com alguns dos sujeitos políticos imersos nos conflitos fundiários da Zona Leste², no intuito de apreender camadas desses processos territoriais imperceptíveis na coleta geral dos casos, além de ampliar o caráter participativo do mapeamento e colaborar com a resistência e a luta pelo direito à moradia em curso na região.

Destaca-se a realização do I Encontro sobre os Conflitos Fundiários na Zona Leste de São Paulo, em novembro de 2019, no Instituto das Cidades, Unifesp, Campus da Zona Leste. O encontro teve por objetivo iniciar uma discussão acerca dos conflitos fundiários em curso na região, refletindo sobre possibilidades de atuação de pesquisa/extensão do Projeto Conflitos Fundiários Urbanos do IC-UNIFESP em conjunto com a população. Esse diálogo ocorre como no eixo de atividades denominado pelo Observatório de Remoções como Observando de Perto. A observação nessa escala, como um método, propõe um entendimento mais profundo das circunstâncias em que as ameaças e as remoções no território acontecem. São observados seus motivos, consequências e os atores envolvidos nos processos. Esse acompanhamento aprofundado dos casos também tem como finalidade o apoio e o fortalecimento das comunidades ameaçadas de remoção em prol da garantia do direito à moradia (ROLNIK et al., 2017, p.190).

A síntese das estratégias permitiu a identificação de 177 comunidades que permanecem sob ameaça de remoção e outras 31 áreas já removidas, entre janeiro de 2017 e maio de 2020. Esses números compreendem, portanto, tanto as áreas inscritas em disputas fundiárias ainda em curso como as áreas nas quais o conflito já culminou na remoção – total ou parcial – dos ocupantes. Para a caracterização do perfil que descreveremos a seguir, entretanto, foi realizado um recorte que abarca apenas a última condição. Essa escolha se justifica pelo fato

1 Distritos Região Leste I: Aricanduva, Carrão Vila Formosa, Água Rasa, Belém, Brás, Mooca, Pari, Tatuapé, Artur Alvim, Cangaíba, Penha, Vila Matilde, Sapopemba, São Lucas e Vila Prudente. Distritos Região Leste II: Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Ponte Rasa, Guaianases, Lajeado, Itaim Paulista, Vila Curuçá, Cidade Líder, Itaquera, José Bonifácio, Parque do Carmo, Iguatemi, São Rafael, São Mateus, São Miguel, Jardim Helena e Vila Jacuí (PMSF, 2015; PMSF, 2020)

2 O estabelecimento do diálogo entre a Universidade e os sujeitos políticos que participam dos conflitos fundiários na Zona Leste tem ocorrido por meio da oferta de cursos de extensão universitária pelo Instituto das Cidades, Unifesp. Além disso, os membros do Observatório de Conflitos Fundiários atuam como pesquisadores em projetos de pesquisa-ação que envolvem o território do Jardim Helian, no Distrito Parque do Carmo e Vila Bela, no distrito São Rafael.

de o intuito da presente análise ser, como dito, o reconhecimento dos casos de despossessão na Zona Leste de São Paulo e suas respectivas relações com os processos socioespaciais mais amplos. Para isso, são as remoções concluídas onde melhor se observam os desdobramentos das ações dos sujeitos, as formas de administração dos conflitos e os métodos de realização dos deslocamentos forçados.

Trata-se de um exercício de construção de um perfil caracterizado a partir de indícios e pistas que auxiliam na problematização das relações fundiárias e suas disputas na Zona Leste, sem a presunção de contemplar todos os casos de remoção nesta parte da cidade de São Paulo, como mencionamos. De saída, excluem-se desta análise situações significativas no que se refere ao contingente de atingidos – a exemplo dos despejos individuais decorrentes de falta de pagamento de aluguel. Ou, ainda, casos que ocorrem totalmente fora da institucionalidade e que dificilmente são capturados pelos canais de entrada do mapeamento – como as situações vinculadas à locação informal ou as remoções operadas sob certas lógicas de regimes privados de controle do território³.

Assim, consideradas essas 31 remoções como universo da análise, elaborou-se o banco de dados acerca de suas características. A investigação do perfil desses casos incluiu um primeiro conjunto de variáveis referentes a suas manifestações territoriais, com a localização das remoções por distrito e a classificação do zoneamento incidente. Além disso, foram identificados os agentes envolvidos: os sujeitos proponentes da remoção, os sujeitos removidos (e suas eventuais representações coletivas, na forma de movimentos sociais e associações de moradores, por exemplo) e outros agentes intervenientes que incidiram na disputa (pertencentes ao poder público ou não).

Outro conjunto de variáveis trata dos tipos e formas de administração dos conflitos subjacentes às remoções estudadas. Nessa chave, foram levantadas as fundamentações que motivaram as remoções, assim como as argumentações dos moradores mobilizadas em prol de sua permanência no território. Foram também identificadas as instâncias de administração dos conflitos acionadas em cada um dos casos, especialmente no que se refere à existência de ações judiciais. Por fim, considerou-se o evento da execução da remoção propriamente dito, com o reconhecimento dos agentes que executaram a retirada das famílias e a sistematização dos meios empregados para tanto. Sem deixar de lado o caráter intrinsecamente violento de toda remoção, a

3 Sobre os regimes privados de controle do território, consultar: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/a-quem-serve-simplificar-o-debate-sobre-os-mercados-irregulares-de-imoveis/>>. Acesso em 21 jan.2020.

4 Foram também identificadas remoções nos distritos da Mooca, José Bonifácio, Parque do Carmo, Cangaíba, Jardim Helena, Vila Prudente e Tatuapé.

5 “Parte-se da hipótese de que a população em insegurança habitacional potencial inclui as pessoas com baixa renda familiar e que ocupavam domicílios em condições nas quais, supostamente, estavam vulneráveis a despejos, reintegrações de posse, desterritorializações e remoções, dentre outras formas de perdas habitacionais. Admite-se que os moradores que se encontram nessas condições distintas da propriedade privada de ocupação dos seus domicílios podem estar mais sujeitos a sofrer alguma daquelas perdas habitacionais, em que pese o fato de que a propriedade privada individualizada do domicílio não garantir segurança habitacional plena.” (NAKANO, 2019, p.2).

6 No mapeamento foram identificados 11 casos em ZEIS 1; 6 casos em ZEIS 2, 2 casos em ZEIS 3 e 2 casos em ZEIS 5.

7 Refere-se à postura teórico-metodológica segundo a qual “ao invés de partir de definições pré-codificadas sobre os territórios nos quais transitam nossas pesquisas (“a” favela, “a” periferia, “as” ocupações), trata-se de perscrutar as lógicas de produção dos espaços e os jogos situados de escala, inscritos em cada um dos contextos, como campos de agenciamentos sociourbanos de práticas sociais e conflitos” (TELLES, 2015). Em nosso caso, a delimitação das diversas modalidades de ZEIS aparece como um indicador da pluralidade dos modos de ocupação e formas de moradia, desfazendo certa interpretação equivocada da Zona Leste como um *continuum* periférico desprovido de nuances.

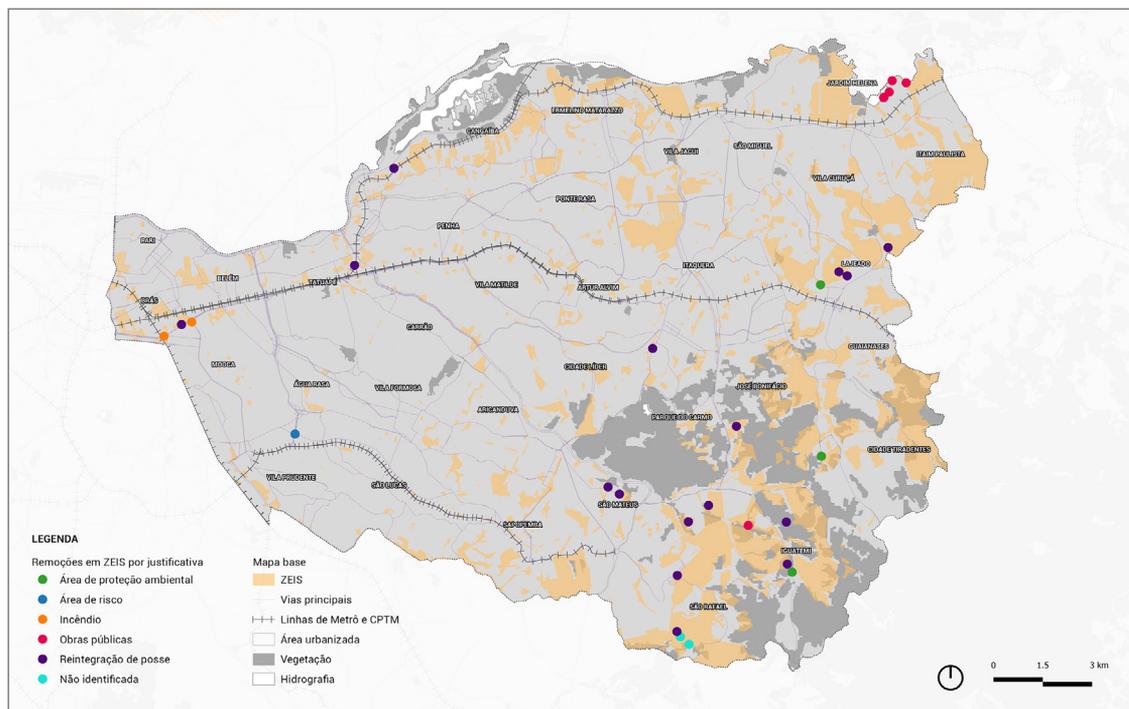
expressão mais radical se faz visível, com a instalação de um estado permanente de insegurança da posse para a maioria dos moradores.

Isso explica, ao menos parcialmente, as informações representadas no Mapa 1, que indicam a presença de focos de ameaças e remoções dispersos por quase todos os distritos que compõem a região. No entanto, quando observamos as remoções que chegaram a se efetivar, total ou parcialmente, percebemos que 80,6 % dos casos estão concentradas na parte da Zona Leste conhecida por Leste II, com destaque para os distritos de Iguatemi, Jardim Helena, Lajeado, São Rafael e São Mateus⁴. A maior parte desses territórios, localizados na porção do extremo leste da Zona Leste, coincidem com os espaços demarcados como de maior suscetibilidade a perdas habitacionais (NAKANO, 2019), justamente por congregarem renda diminuta e condições domiciliares não proprietárias⁵. Essa sobreposição se evidencia especialmente no distrito de Iguatemi, local de maior ocorrência das remoções mapeadas.

Em relação ao levantamento da incidência do zoneamento nos territórios removidos, aproximadamente 68% dos casos estão inseridos em áreas classificadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)⁶. Embora haja ocorrências em quase todas as modalidades de ZEIS, previstas na legislação municipal específica, as remoções predominam em ZEIS 1, caracterizada por favelas e loteamentos irregulares habitados predominantemente por população de baixa renda, e ZEIS 2, que corresponde a glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização.

Essa verificação permite, de um lado, reafirmar a heterogeneidade do território periférico da Zona Leste, em suas formas de ocupação e agenciamento fundiário, com a pluralidade de expressões que desafiam as “definições pré-codificadas”⁷ (TELLES, 2015) e a homogeneização de suas dinâmicas espaciais. De outro lado, permite problematizar o próprio regime de produção das normas urbanísticas, em especial das ZEIS, expressão máxima de um esforço de flexibilização, alavancado ainda na década de 1980, em resposta ao legalismo formalista que não reconhecera a existência jurídica das ocupações de moradia e reforçava as políticas de desfavelamento e remoção das famílias.

A formulação do instrumento nasce da crítica ao modelo zonal funcionalista, que historicamente reforçou a distinção entre as virtualidades proprietárias e a valorização diferenciada da terra, acirrando o caráter concentrador e segregacionista na configuração socioespacial



(FELDMAN, 2001; ROLNIK, 1999). Corresponde, portanto, a uma estratégia elaborada no campo democrático popular da reforma urbana com o intuito de ampliar o acesso das camadas de baixa renda à terra urbanizada, seja pela regularização fundiária das ocupações já existentes ou, ainda, pela constituição de reserva fundiária que seria mobilizada para habitação popular, até então interdita pelas dinâmicas de funcionamento do mercado imobiliário formal. Mais do que isso, o desenho regulatório das ZEIS permitiria a destinação dessas áreas para territórios populares em uma “zona libertada das normas” e orientada “a partir da lógica das necessidades, por meio de saberes e artefatos técnicos disponibilizados através de pactos colaborativos” (ROLNIK, 2019), com a participação dos sujeitos locais.

Distante de negligenciar a importância desses avanços para a construção da política fundiária nacional, os dados apresentados provocam oportuna reflexão sobre os limites da mobilização desses instrumentos no bojo da economia política de expulsão dos não proprietários na cidade. Isso porque, ainda que as ZEIS venham cumprindo um papel importante na defesa da permanência dos moradores em

Mapa 2
Distribuição territorial das remoções na Zona Leste do município de São Paulo do período de 2017 a 2020 por justificativas

Fonte: Observatório de Remoções (2020) e PMSP/SMDU/DEINFO (2014).
Elaboração: Júlia do Nascimento de Sá (2020).
Geosampa; Coord. Planejamento Ambiental - Governo do Estado de São Paulo; Cesad - FAUUSP.

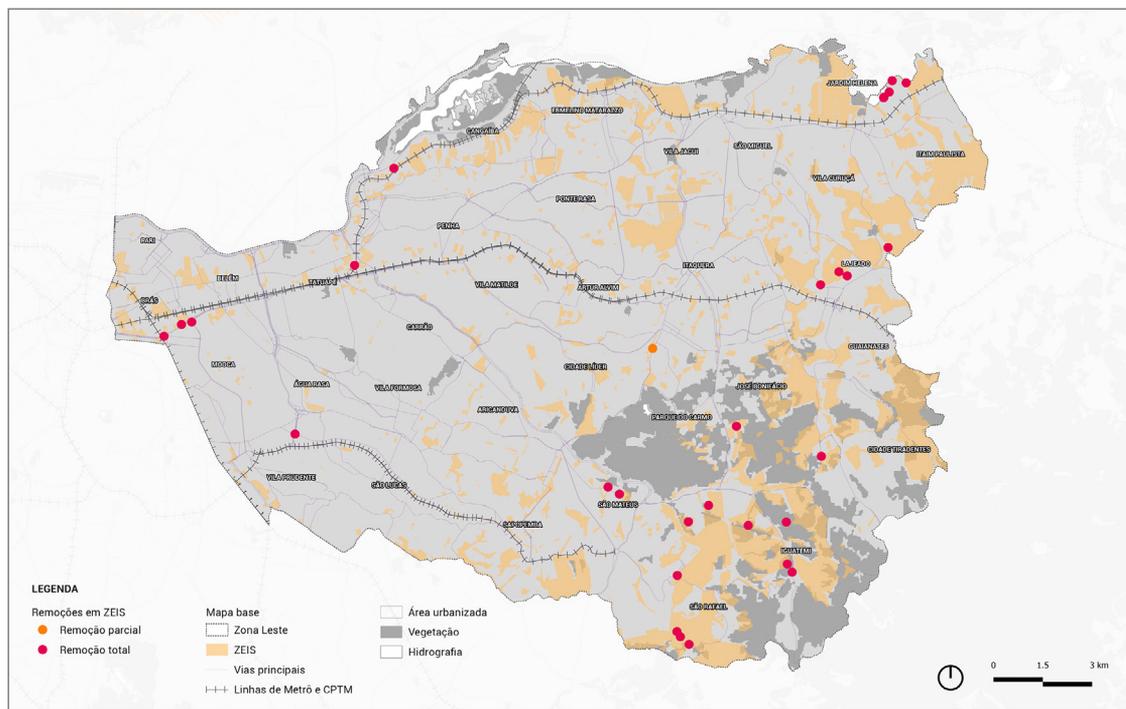
territórios populares – a exemplo das ocupações da área central de São Paulo, classificadas como ZEIS 3 (GATTI, 2015) – seu papel redistributivo tem se mostrado limitado, especialmente nos espaços mais periféricos como é o caso da Zona Leste.

Nesse cenário, parece-nos razoável afirmar que a baixa incidência protetiva das ZEIS nos processos de remoções está relacionada à fragilidade do recurso à gramática de direitos como baliza de decisão para permanência dos sujeitos no território. Fato é que, com poucas exceções, as motivações jurisdicionais e administrativas acerca das remoções desconsideram a particularidade do zoneamento como fator de mitigação da retirada dos moradores, prevalecendo o embate em torno da propriedade da área. E, mesmo nos casos em que o deslocamento dos moradores deriva da realização de obras públicas sobrepostas a áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social, não raro a formação do Conselho Gestor – sua institucionalização e eleição dos seus membros – ocorre após a aprovação e contratação do projeto pela administração pública.

Sobre os agentes que provocaram as remoções analisadas, tem-se que 45%⁸ corresponde ao Poder Público (entendido em sentido amplo), com registro de processos mobilizados pela Prefeitura Municipal de São Paulo, Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP) e, em âmbito estadual, pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado (DAEE). Nas situações em que os agentes das remoções são particulares (30%) verifica-se principalmente a presença de pessoas físicas, por vezes representadas pelo administrador do espólio. No caso das pessoas jurídicas, houve identificação da participação de empresa, de massa falida e de uma ocorrência de movimento social como propoente da reintegração de posse, em área que foi ocupada por terceiros e seria destinada à construção de habitação popular.

No que se refere aos atingidos pelas remoções, a captura dos dados enfrenta um obstáculo adicional posto que estes frequentemente são denominados genericamente como “invasores” sem a adequada qualificação dos sujeitos envolvidos. Como afirmamos em outra oportunidade, essa despersonalização dos atingidos implica a subalternização nas narrativas dos conflitos vivenciados e, sobretudo, retira o “status subjetivo” que lhes conduziria “à possibilidade de (re)construção de suas trajetórias espaciais(...) com paritária condição de juridicidade e legitimidade” (MILANO, 2017).

8 Diz respeito aos casos em que a identificação dos sujeitos foi possível diante das fontes utilizadas, motivo pelo qual a somatória percentual não alcança os 100% das remoções.



Mesmo diante desta zona de opacidade, foi contabilizado o total de 4.248 famílias submetidas aos processos de remoção no período estudado, majoritariamente sem a identificação de organizações populares atuando como representantes das ocupações, a exemplo de movimentos sociais ou associações de moradores⁹. Como dito, a interpretação desses dados deve ser cautelosa, na medida em que o apagamento dessas organizações coletivas na narrativa sobre as remoções não descarta sua presença massiva no território da Zona Leste, fenômeno, aliás, já descrito pela literatura especializada (SADER, 1988; FELTRAN, 2005).

Dimensionados os aspectos estruturantes das remoções, passamos às tipologias das fundamentações indicadas como motivação principal para retirada dos moradores. Como demonstra o Mapa 2, a maioria das remoções do período, cerca de 54,8%, ocorreu por meio de reintegrações de posse, ou seja, de disputas em que o objeto central do conflito versou sobre a contraposição entre a ocupação dos moradores e a demanda de retomada das áreas pelos proprietários, por meio da apresentação do título respectivo.

Mapa 3
Distribuição territorial das remoções na Zona Leste do município de São Paulo do período de 2017 a 2020 em Zonas Especiais de Interesse Social

Fonte: Observatório de Remoções (2020) e PMSP/SMDU/DEINFO (2014) Geosampa; Coord. Planejamento Ambiental – Governo do Estado de São Paulo; Cesad – FAUUSP.

⁹ Ainda assim, houve registro da presença de movimentos sociais como Frente de Luta por Moradia, Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, Movimento dos Sem Teto do Centro e uma associação de moradores de abrangência local.

Esse dado coaduna com o resultado de outras pesquisas sobre conflitos fundiários que indicam a reintegração de posse como meio mais tradicional e recorrente de remoção dos moradores em espaços informais de moradia (MILANO, 2017). E, com isso, reitera a premissa de que o exercício dos poderes jurídicos da propriedade corresponde a um importante propulsor das perdas habitacionais, dependendo de condições políticas, econômicas e urbanísticas específicas para se realizar. No caso das reintegrações de posse estudadas, embora não seja possível determinar um contexto comum que tenha levado ao momento da remoção, é preciso apontar que os epicentros das situações identificadas não coincidem com os distritos de maior intensificação da expansão imobiliária, em marcha na Zona Leste de São Paulo. No mesmo sentido, no que se refere aos investimentos públicos, planejados ou executados nos distritos analisados, ainda que seja possível supor o impacto no preço da terra decorrente dos melhoramentos viários e da implantação do monorail¹⁰, por exemplo, não há a correspondência perfeita entre os locais de remoções e os perímetros de impacto dos projetos.

Isso permite levantar, como hipótese, que há uma lógica da mobilização da propriedade na urbanização, conectada aos processos de acumulação e suas respectivas formas no espaço urbano, mas com especificidades no que diz respeito aos seus modos de operar. Em outras palavras, ao menos nos casos estudados, a localização e os investimentos públicos e privados, apesar de importantes, não são fatores que, tomados isoladamente, podem explicar adequadamente o comportamento das reintegrações de posse na região.

Em verdade, a lógica das remoções parece operar também em conformidade com a lógica da propriedade. E, segundo esta lógica, a efetivação da ameaça de remoção é mediada por fatores objetivos que informam a decisão do proprietário, a exemplo dos projetos urbanísticos supracitados, que, ao qualificar a infraestrutura urbana, podem induzir o aumento do preço da terra e, conseqüentemente, tornar oportuna a reivindicação da área ocupada por seu titular formal.

Mas a iniciativa das remoções é, também e principalmente, produzida em um campo de discricionariedade que permite ao proprietário a reivindicação da área a partir de sua exclusiva e imponderável manifestação de vontade. Esse campo de discricionariedade é ancorado nas características do direito de propriedade, que, mesmo relati-

10 Os eixos de transporte planejados, a exemplo dos melhoramentos viários, dos corredores de ônibus municipais e da implantação das linhas do monorail estão indicados para serem ativados futuramente nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Previstos, conforme a implementação do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014). Informações disponíveis no Portal da Gestão Urbana da Prefeitura da cidade de São Paulo: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturaao-territorial/eixos-de-transformacao/arquivos/>>. Acesso em 22 jun.2020.

vizado pela função social, segue legitimando a produção de efeitos no espaço, inclusive o controle da temporalidade e da conveniência para a mobilização da reintegração de posse.

Na Zona Leste, os casos de reintegração capturados parecem conduzir-se nesse duplo viés. A expectativa da valorização de áreas antes distantes da oferta de mobilidade e equipamentos faz com que o mercado de terras se dinamize, impulsionando a remoção de ocupantes para sua oportuna disposição. E, de maneira combinada, é apenas por meio da decisão soberana operada na lógica proprietária que esta expectativa se operacionaliza na forma de reintegração de posse, mediada pela violência da remoção, com a respectiva retirada dos moradores.

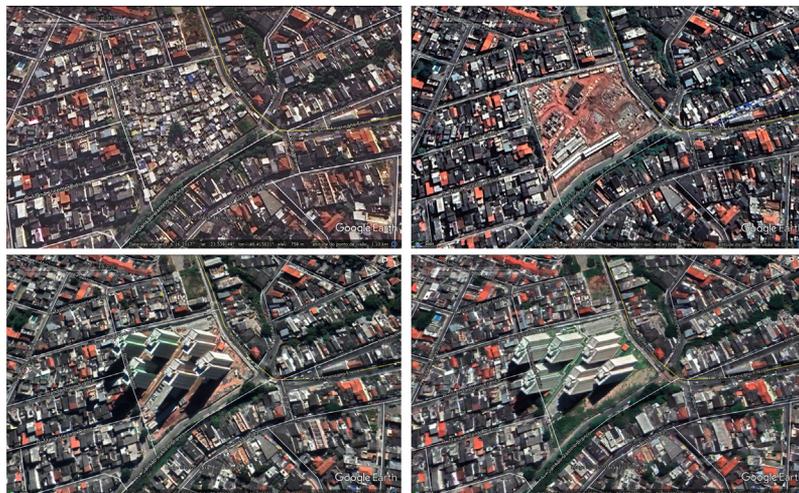
As desocupações realizadas por justificativas ambientais são outro ponto que merece ser abordado, aparecem entre as motivações das remoções mais apresentadas, como expõe o Mapa 2. Estima-se que 2.480 pessoas foram removidas por essa razão entre o mês de janeiro de 2017 e maio de 2020, a partir de três episódios em áreas de alegado interesse ambiental, localizadas nos distritos de José Bonifácio, Lajeado e Iguatemi.

A esse respeito, um caso exemplar é a remoção realizada em outubro de 2017, no distrito Lajeado, por meio de reintegração de posse ajuizada pela COHAB. A situação envolveu ocupação recente, do ano de 2014, localizada em Área de Preservação Permanente (APP), mas sem risco identificado, conforme dados do Núcleo de Mediação de Conflitos da Secretaria de Habitação de São Paulo. De acordo com o relato de um morador, a remoção foi mediada sem hesitação pela Tropa de Choque e tinha como finalidade implícita a disponibilização do terreno para obras, em específico, a construção de 450 apartamentos. Essa informação foi confirmada por meio de captura, via Google Earth, da série histórica de imagens de satélite do local, do período compreendido entre 2017 e 2020, em que se pode observar obras e edifícios construídos após a data da remoção, conforme Figura 1.

Ainda que faltem informações para uma análise mais detida sobre as circunstâncias do caso, a reiterada ocorrência de deslocamentos forçados justificados por questões ambientais merece atenção. Em artigo desenvolvido por Luz *et al.*, (2013) demonstra-se uma tolerância superior com a utilização das APPs urbanas pelo mercado imobiliário quando relacionado a moradias populares, sendo frequente a utilização do discurso ambiental como estratégia de viabilização dos em-

Figura 1
 Conjunto de imagens históricas de remoção no Distrito Lajeado referentes ao período de 2017 a 2020. (A) Imagem antes da remoção em 16/06/2017 (B) Imagem após remoção em 17/04/2018 (C) Imagem do produto imobiliário em construção em 08/08/2019 (D) Imagem recente do produto imobiliário em 05/04/2020.

Fonte: Google Earth. Elaboração: Júlia do Nascimento de Sá (2020).



preendimentos imobiliários, por meio da remoção. No mesmo sentido, Denaldi e Ferrara (2018, p.4) apontam para a plasticidade do discurso ambiental que, não raro, é apropriado pela sociedade, pelo judiciário e pelos setores governamentais, com a pretensão de atender “aos interesses do mercado imobiliário em detrimento do interesse social”.

Identifica-se, ainda, a seletividade da mobilização desse argumento, ao associar a representação enviesada da favela como “símbolo” da degradação ambiental (COMPANS, 2007), pressupondo que a população pobre é a responsável pela devastação do meio ambiente, ao passo que as camadas mais abastadas agiriam invariavelmente para a preservação. Na contramão dessa construção ideológica, que atravessa o senso comum, é válido ressaltar que a ausência da qualidade urbana e ambiental não é consequência apenas da moradia de baixa renda em condições precárias, como ressaltam Martins e Ferrara (2016). Isso porque, para as autoras, até mesmo a construção de edifícios em áreas ocupadas pela população de alta renda, em áreas consolidadas, é capaz de provocar impactos negativos.

As remoções na Zona Leste também contam com implicações ambientais que envolvem obras públicas, como é caso do conjunto de remoções operadas pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica na Vila Itaim, do distrito Jardim Helena, que se iniciou em dezembro de 2017. Embora o bairro fique em uma área de várzea do rio Tietê, era majoritariamente conformado por ocupações bastante consolidadas, em áreas demarcadas como ZEIS-1. As retiradas involuntárias dos mo-

radores, que estavam no local há cerca de dez anos, foram justificadas pela necessidade de realização de uma obra pública, em parceria entre o Governo do Estado e a municipalidade, com o intuito de contenção das frequentes inundações na região. Sem entrar no mérito da emergência de obras de drenagem para mitigar riscos de alagamentos nas residências, o ponto crítico desse processo é a ausência de atendimento habitacional adequado aos removidos. A ausência da justa compensação pelas perdas causadas é apontada pelos moradores atingidos, que reforçam que não se opõem à realização de obras no local, mas reivindicam a indenização devida para deixar suas moradias. Eles receberam apenas um auxílio aluguel de R\$700 por mês¹¹, enquanto o conjunto habitacional prometido está sendo construído.

Mesmo com a obra de controle da inundação na Vila Itaim, alagamentos continuam ocorrendo no local, inclusive neste ano¹². Diante da impossibilidade de eliminação completa de enchentes, segundo Travassos (2010), alguns países desenvolvem instrumentos que têm como foco a ampliação da segurança e a garantia da vida dos moradores. Para a autora, levando em conta que as inundações nunca cessarão, é necessário ampliar e estruturar o trabalho da Defesa Civil, não apenas após os episódios, mas principalmente nas ações de prevenção, com maior participação popular.

Nos casos envolvendo situações de risco, como alega Moretti (2013), há uma preferência à remoção, mas é justamente da articulação entre a retirada das moradias e a ausência de solução consistente que decorrem o aumento do risco e da vulnerabilidade das famílias. Nesse contexto, as famílias removidas, como sustentado pela autora, acabam ocupando outro local de risco, com irregularidades ou sem condições habitacionais dignas. Assim, embora o discurso ambiental, nos últimos anos, tenha sido incorporado na produção de políticas públicas urbanas, não há articulação adequada entre a “solução habitacional, a infraestrutura, a recuperação ambiental” (MARTINS E FERRARA, 2016, p.154)¹³.

A última dimensão de análise refere-se ao levantamento das formas de administração dos conflitos causados pelas remoções, com a identificação dos agentes intervenientes e das instituições mobilizadas na tomada de decisão para retirada dos moradores. A produção dessas informações, considerados os meios de entrada dos casos pelo mapeamento do Observatório, aponta para uma provável subnotifica-

11 O valor do auxílio foi mencionado na reportagem “Estado tira 130 famílias de área invadida para obra contra inundação na Zona Leste de SP”. G1, 05 dez. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/estado-tira-130-familias-de-area-invadida-para-obra-contra-inundacao-na-zona-leste-de-sp.ghml>>. Acesso em: 11 maio 2020. Em abril deste ano, noticiou-se que, mesmo em plena situação de pandemia devido ao Covid-19, 145 famílias ficaram sem receber parte do auxílio-aluguel acordado. Moradores da Vila Itaim estão sem verba do CDHU desde o começo do ano. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/8451800/>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

12 Cinco dias após chuvas, bairro Vila Itaim permanece alagado na Zona Leste de SP. G1, 14 fev. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/02/14/cinco-dias-apos-chuvas-bairro-vila-itaim-permanece-alagado-na-zona-leste-de-sp.ghml>>. Acesso em: 16 jun. 2020.

13 A articulação entre as remoções e o mapeamento de riscos foi abordada em profundidade no artigo “Remoção em áreas de risco em questão: repensando práticas de mapeamento com base na justiça territorial e nos saberes da comunidade” (MOURA et. al, 2020), que integra este relatório.

ção da participação institucional. Ainda assim, dos casos estudados¹⁴, tem-se que mais da metade corresponde a processos judicializados, reforçando o relevante papel das decisões jurisdicionais na realização das remoções, ou seja, do Poder Judiciário como partícipe, ainda que pouco explicitado, na economia política da produção do espaço.

Entre os agentes intervenientes que atuaram durante o conflito, portanto, antes da realização efetiva da remoção, destaca-se a participação da Defensoria Pública do Estado, de defensores de direitos humanos vinculados ao campo da advocacia popular, de representantes de movimentos sociais e organizações não governamentais. Há, ainda, menção aos órgãos institucionais com atribuição para mediação de conflitos fundiários urbanos, precisamente o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de posse (GAORP), coordenado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, mencionado em apenas dois casos e o Núcleo de Mediação de Conflitos da Secretaria de Habitação de São Paulo, indicado como interveniente em treze situações.

A Polícia Militar do Estado de São Paulo foi apontada como agente mais frequente na execução das reintegrações de posse, com exceção de um dos casos em que a retirada dos moradores foi realizada pela Guarda Civil Metropolitana com o apoio de sua Unidade Ambiental. Em cinco registros, houve menção ao abuso no emprego da força policial com atos de violência que incluem a utilização de artefatos como bombas de gás lacrimogêneo, gás de pimenta, jatos de água, além da frequente demolição imediata das residências.

O cumprimento da ordem de reintegração de posse do Jardim Colonial, no bairro de São Mateus, em 2017, explicita o emprego da violência extrema. A ocupação da área, até então sem utilização, teve duração de aproximadamente um ano e sete meses e abrigou 700 famílias, várias delas oriundas de situações de despejo anteriores. No novo espaço, benfeitorias como creches e escolas foram construídas, além da oferta de atividades promovidas por organizações não governamentais. No dia da remoção, depoimentos dos moradores¹⁵ registraram a ação do Batalhão de Choque para retirada dos ocupantes, indicando agressões físicas, intimidações, tiros de bala de borracha, disparos de jatos de água, prisão de liderança e fogo ateadado nas casas. Eis um repertório que contraria todo o arcabouço jurídico que garante direitos na operação das remoções e, principalmente, que denuncia

14 Excluem-se deste universo os dois casos de incêndio que serão abordados na sequência.

15 Ocupação do MTST na zona leste de SP recebe famílias expulsas do Jardim Colonial: Cenras de violência protagonizadas pela Tropa de Choque na reintegração de posse ainda assustam antigos moradores. Brasil de Fato, 24 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/01/24/ocupacao-do-mtst-na-zona-leste-de-sp-recebe-familias-expulsas-do-jardim-colonial>>. Acesso em: 20 maio 2020.

o caráter militarizado na gestão dos conflitos nas cidades (TELLES, 2015), expondo a lógica bélica sintetizada na associação do invasor como inimigo¹⁶ (MILANO, 2017).

A construção do imaginário simbólico do *invasor* tem como fio condutor a produção normativa do planejamento urbano, fundada em uma episteme seletiva em que se baseiam os critérios de legitimação, tolerância, permissão, proibição ou criminalização de sujeitos, espaços e práticas socioespaciais. Sua operação, portanto, está condicionada à economia política do agenciamento dos espaços urbanos, que é orientada por interesses econômicos – mobilizados por atores estatais e privados – e se torna potente porque é estruturada por um arranjo de hierarquização na organização do espaço, que classifica os modos de vida em dicotomias artificiais de legal/ilegal, dentro/fora, formal/informal.

A produção desse Outro a ser evitado no espaço urbano, portanto, condiciona e é condicionada por uma “informalidade estruturante” (SANTO AMORE *et al.*, 2016), forjada na sobreposição de vulnerabilidades da vida cotidiana relacionadas à condição socioeconômica – mas também aos vínculos familiares rompidos, às relações de trabalho precarizadas ou inexistentes, à condição de estrangeiro e a outras externalidades entendidas como desvios em comparação com o sujeito de direitos ideal produzido pela norma urbanística. A aplicação desses fatores ao âmbito do planejamento e da política urbana, por sua vez, é mediada por um caráter de seletividade que influencia fortemente a ausência de acesso aos direitos da cidadania e a exclusão dessas dinâmicas socioespaciais da agenda das políticas públicas.

De outro lado, a invisibilidade institucional impõe a reinvenção de estratégias de permanência na cidade sob a lógica da sobrevivência. A subalternização desses modos de vida não é, portanto, desprovida de agência dos sujeitos a ela submetidos que, mesmo tomados como “atores políticos improváveis” (MELO, 2016) e condicionados aos limites da escassez de recursos, resistem no jogo de produção das cidades, na busca pela satisfação das necessidades do cotidiano, já que está estruturado sobre um “sistema complexo de necessidades” (SANTO AMORE *et al.*, 2016).

Destacamos o grupo que responde à categoria político-jurídica de “população em situação de rua”, caracterizado pela “pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistên-

16 Como descrevemos em outra oportunidade: “Os “invasores urbanos” apresentam-se, diante da cidade, como personagens dessa racionalidade de ordem urbanística que se desvela em um duplo sentido de a-sujeição e não pertencimento. Operada pela lógica econômica que os desempodera como sujeitos-proprietários e sujeitos-consumidores e, também, pela força do estigma territorial que os desclassifica em sua humanidade e os deslegitima como sujeitos de direitos e destinatários da cidadania, que precisam ser deslocados e evitados, nos (des)encontros da espacialidade compartilhada. Conforma-se, portanto, a condição de invasor como uma categoria política que quando mobilizada juridicamente põe termo à legitimidade de invocar-se direitos em juízo e, com isso, colocar no plano das ponderações e interpretações também seus interesses. São os invasores personagens fronteirios, porque, além de habitarem nos entremeios do legal e do ilegal avizinham-se de conceitos sociais e categorias jurídicas que servem à descrição da marginalidade, da violência, da clandestinidade e do universo do crime” (MILANO, 2017, p.234).

cia de moradia convencional regular”¹⁷ e que utiliza os “logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória”¹⁸.

Essa condição limítrofe da vulnerabilidade é explicitada em casos incorporados ao mapeamento e que merecem descrição específica pela singularidade de suas características, já que correspondem às ocupações realizadas por pessoas em situação de rua, abaixo ou no entorno de viadutos localizados às margens da Avenida Radial Leste, no distrito da Mooca, e cuja expulsão foi ocasionada por incêndios ocorridos no ano de 2019.

O primeiro evento refere-se ao incêndio ocorrido em 12 de setembro daquele ano, envolvendo ocupação localizada no baixo do Viaduto Alcântara Machado, em que mais de cem famílias ficaram desabrigadas. Não foram identificadas as circunstâncias do incêndio, tampouco houve a delimitação do seu foco original de propagação ou eventual autoria da conduta criminoso. No entanto, é importante notar que as intenções de desocupação da área antecederam ao episódio, o que se verifica pela existência de ação de reintegração de posse ajuizada pela municipalidade já no ano de 2015. Do histórico processual, afere-se ainda que a ocupação existe pelo menos desde 2013 e que, a partir da data do ajuizamento, foram proferidas algumas decisões liminares autorizando a retirada dos moradores do local, o que nunca chegou a se realizar por completo. Além disso, desde a primeira liminar concedida, houve a determinação para o cadastro dos ocupantes e sua inclusão em “projetos de habitação popular”, o que também nunca se realizou inteiramente. Nas alegações do município, argumenta-se que as tentativas de cadastro haviam sido realizadas e que os moradores que não aderiram o fizeram por falta de interesse na proposta ou por resistência ao trabalho ofertado. Essa argumentação chegou a ser acolhida em 2016, fundamentando nova expedição do mandado de reintegração, que, mais uma vez, não foi cumprido com êxito.

A representação pela Defensoria Pública do Estado e o ingresso de representante da Pastoral do Povo de Rua auxiliaram na elucidação dos sentidos de “desinteresse” e “reação negativa” dos ocupantes frente às alternativas oferecidas pelo poder público. Em verdade, o desacordo dos moradores estava na inadequação de seus modos de vida frente ao perfil de atendimento dos abrigos municipais (Centros Tem-

17 BRASIL. Decreto Federal n.º 7053 de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Art. 1º, Parágrafo único.

18 idem

porários de Acolhida) e a insuficiência do auxílio-aluguel no valor de quatrocentos reais mensais que, como mencionado, “mal serve para pagar um quarto de pensão, que dirá uma moradia digna”¹⁹. Além disso, argumentaram não se tratar de área de risco, tampouco de invasão do espaço público, “mas de ocupação e utilização legítima dos espaços por pessoas que se viram alvo de higienização social e lograram encontrar um local na cidade em que podem exercer sua cidadania”²⁰. Apesar de considerar esses argumentos e de reforçar a previsão constitucional do direito à moradia, manteve-se em juízo a ordem para remoção e aplicação do auxílio-aluguel aos ocupantes.

O outro episódio de remoção por incêndio ocorreu em 23 de março de 2019, na ocupação conhecida como Favela do Cimento e localizada no baixo e no entorno do Viaduto Bresser, também próximo à Avenida Radial Leste, contabilizando aproximadamente 300 pessoas atingidas. Um aspecto em comum com a situação acima relatada, está no fato de que os ocupantes do Cimento também foram submetidos a um processo prévio de reintegração de posse, ajuizado pela municipalidade, cujo mandado seria cumprido na manhã subsequente ao incêndio, um domingo, dia 24 de março. Contudo, de acordo com relato de moradores, já na tarde do sábado (23), por volta das 17 horas, a comunidade foi cercada por diversas viaturas da Guarda Civil Metropolitana, que começaram a fotografar o local, causando insegurança sobre o momento em que seria de fato realizada a retirada dos ocupantes e de seus pertences.

Segundo informações do Corpo de Bombeiros, às 19h30 o fogo iniciou, alastrando-se rapidamente e sendo controlado apenas às 22 horas. Os relatos dão conta da perda de praticamente todos os bens e de atuação truculenta da guarda para finalizar a desocupação, mesmo após a ocorrência do incêndio, com emprego de balas de borracha, gás lacrimogêneo e cassetetes.

No momento subsequente ao incêndio, um homem foi preso, sob acusação de autoria da conduta criminosa, por portar um galão de plástico de 20 litros com suposto resíduo de combustível. Os moradores e o representante da Pastoral do Povo de Rua, presentes no local, argumentaram que se tratava de morador da comunidade e que inexistiam provas suficientes para a comprovação de sua vinculação ao crime. Diante do deslocamento forçado, conforme dados oficiais divulgados pela Prefeitura, 74 pessoas foram encaminhadas para Cen-

19 SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de Posse. Processo n.º 1049763-66.2015.8.26.0053. Acesso em 15. mai. 2020.

20 idem

tros Temporários de Acolhimento, além de 3 encaminhamentos às cidades de origem com a disponibilização de passagens.

Esses dois casos guardam semelhanças com o modo de operar das demais remoções forçadas que descrevemos, especialmente no que se refere à tomada do invasor como inimigo e à racionalidade militarizada que informa a retirada das famílias. Mas permitem, também, uma nova camada de problematização sobre as relações entre as perdas habitacionais potenciais e sua atribuição de sentidos no espaço urbano, por envolverem a experiência de sujeitos cujos modos de vida e dinâmicas socioespaciais não se identificam com aquelas percebidas nos espaços informais de moradia antes mencionados.

Um aspecto digno de nota é o caráter limítrofe que sua condição de vulnerabilidade ocupa no espectro amplo de “invasores urbanos” e a respectiva invisibilidade das práticas socioespaciais operadas por esses sujeitos nos marcos do planejamento, tanto do ponto de vista epistêmico quanto sob o viés das políticas públicas nas cidades. O censo realizado em 2019 identificou cerca de 24.344 pessoas em situação de rua no município de São Paulo. A série histórica construída a partir dos censos municipais anteriores, realizados nos anos de 2000, 2009, 2011 e 2015 permite afirmar que houve um crescimento de 53% daquele segmento da população nos últimos quatro anos, sem mencionar a subnotificação provável no levantamento. A inclusão recente desse perfil da população em cadastros censitários é, em si, um dado revelador de sua invisibilidade no plano da institucionalidade e das políticas públicas. Ademais, a inexistência de domicílio fixo, que tangenciou a exclusão desse segmento nos levantamentos produzidos pelos órgãos cadastrais, segue delimitando fronteiras disciplinares no que se refere à tematização de suas demandas historicamente vinculadas às áreas do serviço social e da saúde pública.

Esse “ponto cego” nas experiências de moradia dessa população acaba por ocultar justamente o caráter heterogêneo das trajetórias que informam o “estar na rua” e, conseqüentemente, as múltiplas espacialidades em que se inscrevem essas experiências de moradia nas cidades. A ocupação de espaços públicos, com a construção de habitações provisórias sob marquises, viadutos, ou sobre as calçadas e praças é uma das possibilidades mobilizadas dentre um repertório mais amplo (FRANGELLA, 2004). As tentativas de implosão dessas espacialidades, performadas pelas reintegrações de posse ou pelo emprego do

fogo, correspondem a uma expansão da noção de invasor antes mencionada. A ampliação se dá por meio da radicalização da experiência da violência proprietária, expandida para além do domínio dos lotes individualizados, figurando como racionalidade que informa a ordem urbana como um todo.

Considerações finais

O perfil das remoções forçadas na Zona Leste de São Paulo no último triênio permitiu evidenciar processos socioespaciais que repõem conteúdos já conhecidos da produção do espaço urbano periférico. Apresentam-se como continuidades, no que se refere à reprodução das lógicas de espoliação e de expulsão da população pobre dos seus locais de moradia com a revelação mais explícita do arbítrio proprietário por meio das reintegrações de posse autorizadas por decisões jurisdicionais e, por vezes, executadas à revelia das garantias jurídicas. Registram, ainda, a ambiguidade da presença do Estado na periferia, que, sob a justificativa de realização de obras públicas e de tutela ambiental, omite-se em sua atribuição na promoção do direito à moradia. Mas que, ao mesmo tempo e contraditoriamente, opera o controle social punitivo com o emprego e abuso da força policial nas expulsões do território.

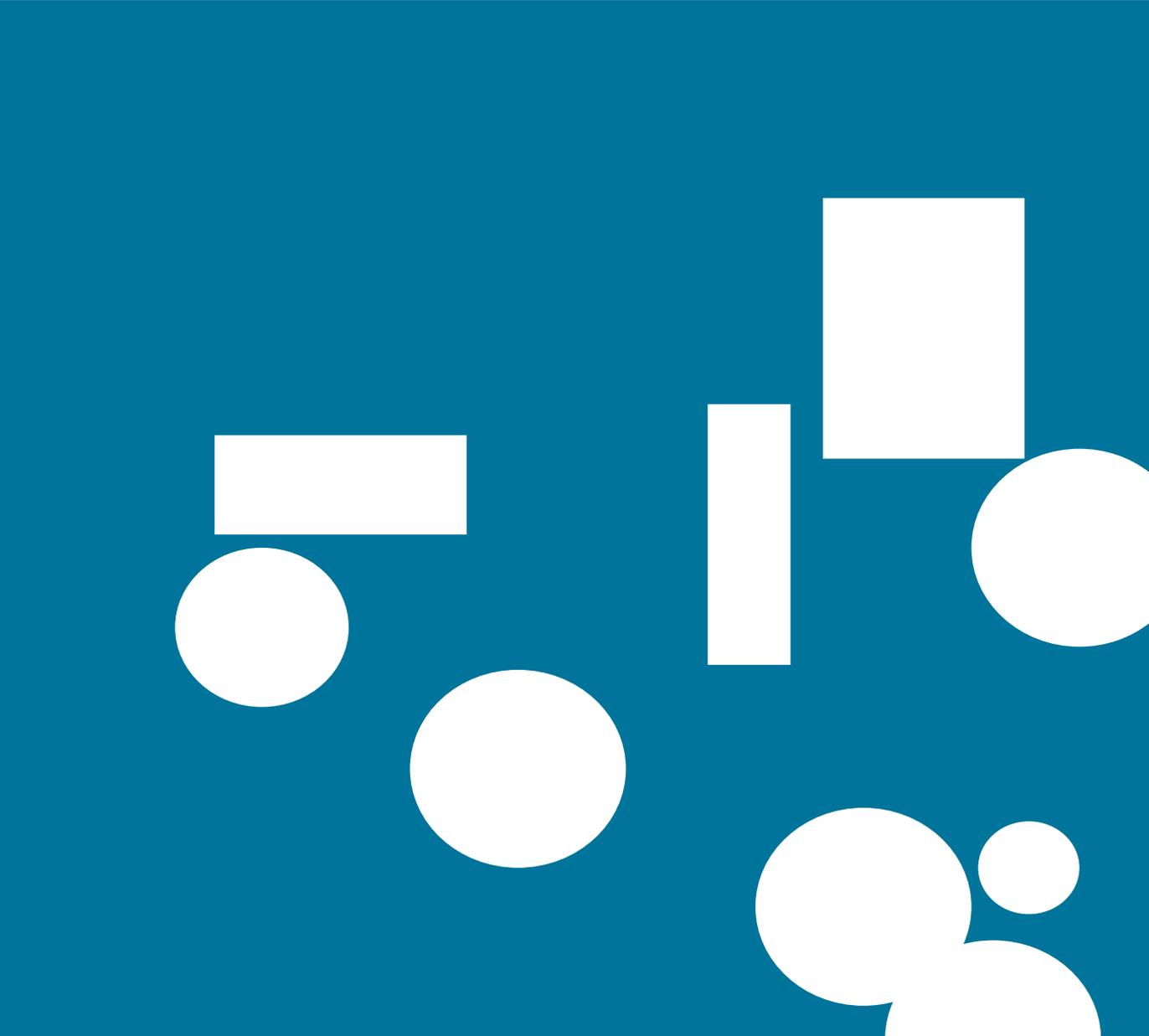
É deste par complementar – propriedade e violência – que extraímos os sentidos renovados da interpretação das remoções como vetores de expressão dos conflitos que permeiam o ambiente urbano e, especificamente, a Zona Leste hoje. Se é verdade que a propriedade sempre foi a pedra fundamental para acesso aos recursos políticos e econômicos nos processos de acumulação à brasileira, com o recrudescimento da racionalidade neoliberal, as disputas pela terra ganharam ainda mais centralidade e, conseqüentemente, têm se tornado cada vez mais violentas.

Além disso, como demonstramos na descrição de alguns casos de remoção, no território, esse sentido de concentração proprietária se alia à implementação de uma lógica militarizada de gestão urbana, que abrange não apenas a transitoriedade permanente dos sujeitos não proprietários, mas a aplicação da lógica do inimigo em sua aceção mais perversa de eliminação permanente.

Referências bibliográficas

- CARLOS**, Ana Fani Alessandri. A prática espacial urbana como segregação e o “direito à cidade” como horizonte utópico. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato e PINTAUDI, Silvana Maria. (orgs.) *A cidade contemporânea: segregação socioespacial*. São Paulo: Contexto, 2013.
- COMPANS**, R. (2007). *A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Anpur, v. 9. pp. 83-99.
- FELDMAN**, Sarah. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. A.3, n.4. 2001. –: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional: Norma Lacerda, 2001.
- FELTRAN**, Gabriel S. *Desvelar a política na periferia: histórias de movimentos sociais em São Paulo*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas/ Fapesp, 2005.
- FERRARA**, L; DENALDI, F. A dimensão ambiental da urbanização em favelas. *Rev. Ambiente & Sociedade*. São Paulo. vol. 21, 2018.
- FRANGELLA**, Simone Miziara. *Corpos urbanos errantes: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo*. Tese de doutorado: Departamento de Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2004.
- GATTI**, Simone. *Entre a permanência e o deslocamento. ZEIS 3 como instrumento para manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do projeto Nova Luz*. Tese de doutorado: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2015.
- HOLSTON**, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- KOWARICK**, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- LEFEBVRE**, Henri. *Espaço e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- LUZ**, F; CRUZ, B; CORREIA, J; AVANCI, J; OLIVEIRA, M; CRUZ, B; CORREIA, J. *O tratamento dispensado aos conflitos que envolvem direito ao meio ambiente e direito à moradia: análise dos trabalhos apresentados no II Seminário Nacional sobre áreas de preservação permanente em meio urbano*. In: XV Encontro da ANPUR – ENANPUR – Desenvolvimento, planejamento e governança 30 anos da ANPUR, 2013, Recife.
- MARINO**, A. *Mapeando os invisíveis: Desafios e importância em mapear as remoções na Região Metropolitana de São Paulo*. Anais XVIII ENANPUR 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1252>>. Acesso em: 11 maio 2020.
- MARTINS**, M. L. R. R. ; FERRARA, L. N. *Meio ambiente urbano: soluções urbanísticas e qualificação de assentamentos precários nas margens de mananciais paulistanos*. In: Luis Müller; Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins. (Org.). *Arquitectura y calidad socioambiental del Cono Sur / Arquitetura e qualidade socioambiental nas cidades do Cone Sul*. 1ed.Santa Fé; São Paulo: FADU UNL; FAU USP, 2016, v. 1, p. 150-165.

- MELO**, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. *Política dos improváveis: Percursos de engajamento militante no Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)*. Tese de doutorado: Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, 2016.
- MILANO**, Giovanna Bonilha. *Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário*. Curitiba: Editora Ithala, 2017.
- MORETTI**, Julia. Áreas de risco Ocupadas por Assentamentos Informais: Conflito entre Enfrentamento de Riscos Ambientais e Afirmação do Direito à Moradia. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*. 2013.
- NAKANO**, Anderson. *Estimativa da População em Insegurança Habitacional Potencial Residente na Região Metropolitana de São Paulo*. Anais XVIII ENANPUR 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1663>>. Acesso em: 11 maio 2020.
- OLIVEIRA**, Francisco de. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- Prefeitura** do Município de São Paulo (PMSP). *Dados demográficos dos distritos pertencentes às Subprefeituras*. 2020. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/dados_demograficos/index.php?p=12758>. Acesso em: 22 maio 2020.
- Prefeitura** do Município de São Paulo (PMSP). *Região 8 – Divisão do Município de São Paulo em Oito Regiões*. 2015. Disponível em: <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/pt_PT/dataset/regiao-8-divisao-do-municipio-de-sao-paulo-em-oito-regioes>. Acesso em: 22 maio 2020.
- ROLNIK**, Raquel. *Guerra dos lugares – a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- _____. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. Studio Nobel: Fapesp, 1999.
- _____. *Paisagens para renda, paisagens para vida*. *Revista Indisciplinar*, Belo Horizonte, v. 5, n.1, jan/jul, 2019, p. 18-43.
- ROY**, Ananya. *The 21st-Century Metropolis: New Geographies of Theory*. *Regional Studies*, 43:6, 819-830.
- SADER**, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 4ª edição 2001.
- SANTO AMORE**, C.; **HORIGOSHI**, M. R. de S.; **SANTORO**, P. F.; **JULIÃO**, D.; **MARTIN**, I.; **SANTORO**, P. F.; **BATISTA**, N. C. M.; **SOUTO**, M. C. S. É pensão, sim! Notas sobre a diversidade de precariedades habitacionais em área central. Artigo apresentado no II UrbFavelas. Rio de Janeiro, 23 a 26 Novembro 2016.
- TELLES**, Vera da Silva. *Cidade: produção de espaços, formas de controle e conflitos*. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 46, n.1, jan/jun, 2015.
- TRAVASSOS**, Luciana. *Revelando os rios*. Novos paradigmas para intervenção em fundos de vale urbanos na Cidade de São Paulo. Tese de doutorado: Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.



Planejamento Popular como estratégia de resistência e existência frente à ameaça de remoção do Serviluz/Titanzinho em Fortaleza

Valéria Pinheiro, LEHAB-UFC, mestre em planejamento urbano e regional pelo IPPUR-UFRJ

Renato Pequeno, LEHAB-UFC, professor da Universidade Federal do Ceará¹

Introdução

O ano de 2019 foi bastante movimentado no Grande Serviluz. Entre o início do exercício do primeiro mandato do Conselho Gestor da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) Serviluz e a derrubada do projeto que implicava em remoção de parte da vizinha ZEIS Cais do Porto, em decorrência da resistência central da Comissão Titan, muitas águas rolaram.

Importa, desde já, esclarecer que nos reportaremos à comunidade do Serviluz e/ou Titanzinho, por tratar-se de territórios que se imbricam. Enquanto unidade administrativa, situam-se no bairro Cais do Porto, mas os moradores falam que moram no “bairro do Serviluz”. Enquanto unidade de planejamento urbano, destacamos a existência de duas ZEIS de Ocupação², a ZEIS Serviluz e a ZEIS Cais do Porto. A primeira, em pleno processo de regulamentação e a segunda, diretamente ameaçada de remoção por um grande projeto urbano que promove intervenções nas duas comunidades. Como territórios reconhecidos pelos moradores, são vários os seus limites, com nomes distintos³. Mas o nome Titanzinho⁴ consolidou-se historicamente e a ele nos reportaremos, como identificação do recorte, dentro do Grande Serviluz, objeto da tentativa de remoção pela Prefeitura. Além disso, num olhar mais ampliado, também é possível situar esta região dentro do Grande Mucuripe.

1 É bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Brasil, com Bolsa de Produtividade CNPq 2.

2 ZEIS Tipo 1 – de Ocupação, segundo classificação do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR, lei 062/2009), compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda. São precários do ponto de vista urbanístico e habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental (artigo 126).

3 Exemplos: Pracinha, Estiva, Titanzinho, Favela...

4 O nome advém de um grande guindaste utilizado na construção do primeiro espigão, que foi apelidado de Titan pelos moradores. Após a desativação, ele foi destruído por uma explosão, que inclusive vitimou quatro operários. Relatos informam que algumas famílias moraram nos destroços por um tempo ainda.

O Serviluz é campo de pesquisa e extensão do LEHAB desde 2014⁵ e situa-se numa região da cidade historicamente ameaçada de remoção por sua localização privilegiada. Sua população, ainda hoje, é majoritariamente composta por trabalhadores e trabalhadoras do mercado informal, pequenos comerciantes, operários das indústrias do entorno, meretrizes, portuários, pescadores, artesãos etc., condicionados pela localização próxima das centralidades, das áreas residenciais de alto poder aquisitivo e da zona de lazer e turismo da Praia do Futuro, que demandam muitos serviços. Compõe um complexo de comunidades integrado ao Grande Mucuripe, com as quais compartilha precariedades, pressões e articulações.

As questões que incidem sobre o território em estudo são diversas, tornando nossa análise e atuação mais complexa do que o que será possível abordar neste artigo, para o qual escolhemos o registro do processo mais recente, diretamente conectado à ameaça de remoção, e a organização popular que se constituiu com o intuito de resistir às pressões do Estado e do capital.

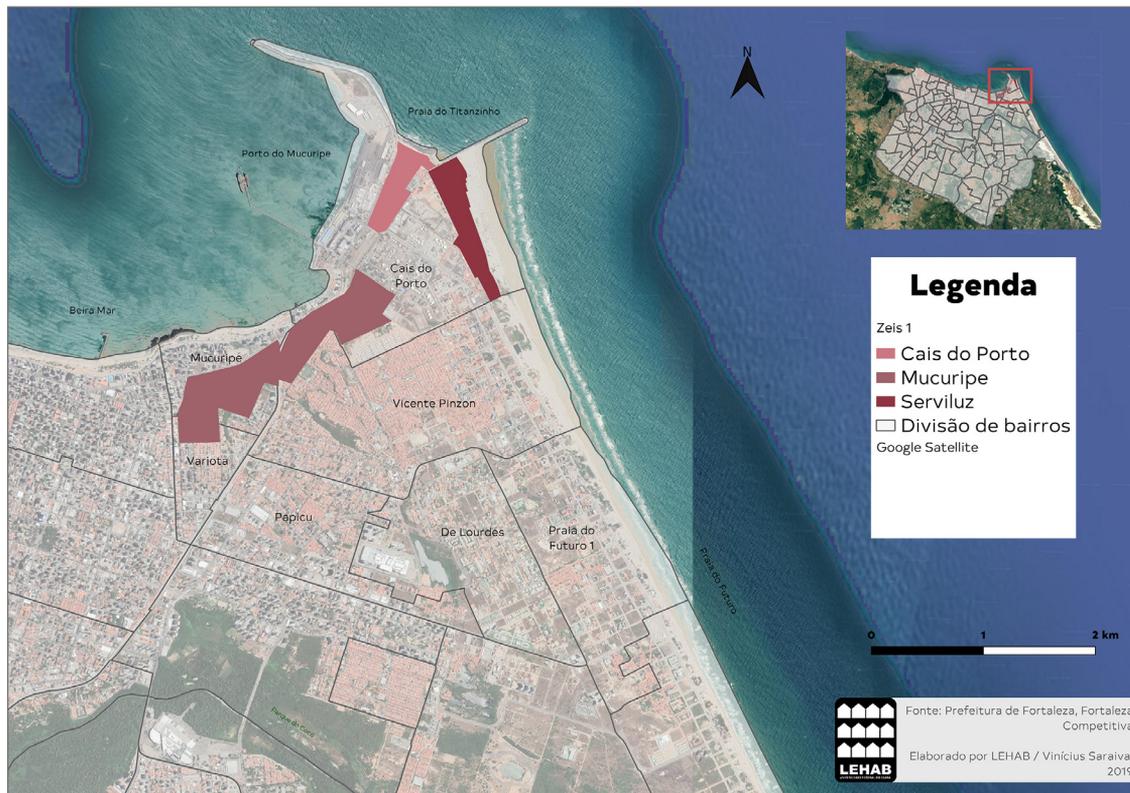
Para este registro, utilizamos a análise das várias versões do projeto em si e de documentos oficiais, trabalhos acadêmicos anteriores sobre o Serviluz, entrevistas com os diferentes agentes envolvidos, participação constante nas reuniões e atividades da Comissão Titan e outras articulações locais e acompanhamento de discussões públicas e de processos de planejamento que dizem respeito àquela região da cidade.

A fim de apresentar as nossas práticas espaciais nesse contexto e nesse recorte territorial, este artigo se desenvolve em três blocos. O primeiro servirá para situar o Serviluz na cidade de Fortaleza, histórica, social e economicamente. No segundo, trataremos do Projeto Aldeia da Praia e suas implicações no território e entorno, bem como sua conexão com outros projetos urbanos. No terceiro e último bloco, registraremos nossas reflexões acerca do processo de organização comunitária contra a remoção – vitoriosa, diga-se, desde já, seguindo para nossas considerações finais.

O Serviluz na cidade de Fortaleza

Na década de 1920, em Fortaleza, a ação estatal priorizava ações de higienização da cidade e construção de ferrovias, quan-

5 A partir de 2014, através de nossa participação no projeto “Planejamento urbano e direitos humanos no Brasil: implementação do direito à moradia e à cidade e planejamento no contexto de conflitos sociais” (IPPUR/ETTERN/OBS.METRÓPOLES, com apoio da Fundação Ford), dando continuidade com a Pesquisa sobre Financeirização do Desenvolvimento Urbano (LABCIDADE/PRAXIS/INDISCIPLINAR/LEHAB, com apoio da Fundação Ford) na observância dos projetos e processos incidentes sobre a região e atualmente como estudo de caso do TR Regimes Urbanos, no qual atuamos como Observatório das Metrópoles Núcleo Fortaleza. Através desses projetos, acompanhamos conselhos de políticas públicas, audiências, reuniões comunitárias, prestamos assessoria na Comissão de Regulamentação das ZEIS, promovemos formações e outras estratégias.



do teve início também o deslocamento da elite para o oeste e uma expansão ligada à construção civil. Importa registrar também as limitações sofridas pela cidade quanto ao desenvolvimento econômico em função das condições de logística do Porto de Fortaleza, à época no Poço da Draga, que pelo acúmulo de sedimentos, não apresentava segurança suficiente para as embarcações (VASCONCELOS, 2005).

Em 1938, começou a ser construído o novo porto da cidade, a partir de um estudo de 1929, que indicava a enseada do Mucuripe como melhor lugar para instalação deste equipamento na capital. A área do Serviluz passou a servir de refúgio para pescadores que moravam nas proximidades da Igreja de São Pedro expulsos na ocasião da construção da Avenida Beira Mar.

A finalização da primeira etapa da construção do Porto do Mucuripe ocorreu em 1940, causando profundas transformações na dinâ-

Figura 1
Localização do Serviluz, com a delimitação das ZEIS tipo 1

Fonte: LEHAB-UFC.



Figura 2
Farol, edificado em 1846.
Fonte: acervo do IBGE.

mica local. Nogueira (2006) registra que, em 1951, tem-se a instalação da Ceará Gás Butano no Serviluz, seguida pela instalação de multinacionais, como Esso Brasileira de Petróleo, Petrobrás, Lubnor, Texaco Brasil S.A e outras.

Em 1954, ocorreu a instalação da autarquia municipal de energia elétrica (Serviço de Luz e Força de Fortaleza), que deu nome ao “bairro”, extinta em 1960. Naquele período, as casas de pescadores próximas ao Farol do Mucuripe já se multiplicavam, as quais abrigavam migrantes de outros municípios litorâneos, ou mesmo famílias expulsas de terrenos à beira-mar que passaram a ser loteados e ocupados pelos mais favorecidos (Cavalcante, 2017).

É de 1962 a elaboração do Plano Diretor da Cidade de Fortaleza, que previa estímulos às zonas industriais e às zonas de habitações populares. Nesse período, também se acirra a expulsão de pescadores e comerciantes informais da Avenida Beira Mar e o deslocamento da elite para o leste da cidade, tendo a via férrea como limite.

Com o fim da construção do Porto, em 1965, tem-se a culminância do grande fluxo de trabalhadores para o bairro, que recebiam incentivos da Capitania dos Portos e do próprio setor secundário, apesar dos riscos apresentados para a vizinhança pelas indústrias.

Em entrevista feita em fevereiro de 2015, o morador André Nogueira fez as seguintes observações sobre a situação:

A Estiva inclusive é uma das áreas mais antigas que tem de ocupação... porque os estivadores conseguiram com os pescadores incentivo tanto da Companhia Docas, como da Capitania dos Portos, pra ocuparem essa região, apesar de ser uma região que, do ponto de vista do planejamento urbano, é imprópria pra habitação por conta da proximidade do mar e das empresas que são altamente explosivas... [...] os incrementos do progresso e de riqueza econômica se fizeram, muitas vezes, banhados no sangue dos trabalhadores locais. (Trechos de entrevista com morador André Nogueira, em fevereiro de 2015)

Desde o Plano de desfavelamento de Fortaleza, apresentado em 1973 pela Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSF) ao BNH, o Serviluz e as comunidades ao redor já foram indicadas como áreas a ser removidas. Contudo, já em 1974, houve a remoção dos moradores da vizinha Praia Mansa, para o território do Serviluz, com doação de pequenos terrenos (6x12m) da Companhia Docas e de materiais de construção. Além disso, contribuiu para o adensamento da região a



Figura 3
Vista Aérea da Usina do Mucuripe (SERVILUZ), na antiga praia Mansa, próximo ao Farol, em 1955.

Fonte: Leite (1996) apud Vasconcelos (2005), p. 101.

construção de 800 casas em regime de mutirão, à época do Governo Tasso Jereissati.

A ocupação desse território se deu de forma precária, em uma porção da cidade modelada com a alteração do balanço sedimentar causada pelos molhes do porto, que redesenharam a linha de costa. O bairro foi quase todo tomado informalmente por famílias de baixa renda, constituindo-se num dos setores mais densos da cidade com evidentes precariedades habitacionais. Além disso, graves acidentes advindos das empresas petroquímicas (explosões, incêndios) e soterramentos causados pelas areias trazidas pelos ventos são desafios historicamente enfrentados pela comunidade.

Isso indica a “opção” de moradia que resta para a população desfavorecida: normalmente longe do centro urbano, sem acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos, ou em áreas de risco ambiental, com vulnerabilidade social, ocupando resíduos espaciais. Este é o caso do Serviluz. Apesar desses elementos desfavoráveis, a comunidade convive historicamente com ameaças de remoção, já que o território interrompe a continuidade do uso turístico da orla de Fortaleza e apresenta possibilidade de conexão com duas grandes centralidades da cidade, o Centro e a Aldeota. Trata-se de um enclave que se coloca como obstáculo a uma série de iniciativas para consolidar esse setor como uma frente de expansão do capital imobiliário, com forte protagonismo do Estado, através do qual o Projeto Aldeia da Praia é uma de suas expressões.

O Projeto Aldeia da Praia

Nessa seção, pretende-se apresentar e discutir os principais elementos que caracterizam o Aldeia da Praia, que consiste em uma intervenção urbanística com impactos em diferentes escalas e em diferentes setores econômicos. Longe de reconhecê-lo como evento isolado, é reconhecido como um projeto associado a vários outros, ainda que de maneira desordenada e sem um plano integrado. Da mesma forma, se consideramos o projeto de urbanização realizado nos anos 1980/1990 pela Companhia de Habitação do Ceará (Cohab-CE), é possível reconhecer o Aldeia da Praia como continuidade das ações governamentais naquele setor, dada a sua localização estratégica para uma metrópole que tem no turismo uma de suas apostas em termos de desenvolvimento econômico.

Múltiplos projetos para um modelo de cidade

Antes de tratar do Aldeia da Praia em si, importa registrar que diversas movimentações anteriores executadas ou apenas previstas para aquele setor trazem em seu escopo o desenho de processos de reestruturação urbana com grande investimento estatal e perspectivas de ganhos para o setor imobiliário, com pouca ou nenhuma garantia de melhorias para as comunidades nas proximidades, muito menos para a permanência das populações originárias no seu entorno.

Por conta das pesquisas realizadas pelo LEHAB junto ao Observatório das Metrópoles, promovemos uma investigação e compilação das intervenções previstas e/ou concretizadas no Serviluz e no entorno nos últimos vinte anos. Elas foram classificadas como planos/programas (conjunto de projetos e ações de abrangência intersetorial organizadas ao longo de determinado intervalo de tempo) e projetos urbanísticos (intervenção urbanística vinculada a determinado propósito em um setor previamente definido) quais sejam:

PLANOS/PROGRAMAS:

Projeto Orla (2006/revisto em 2018) - não efetivado

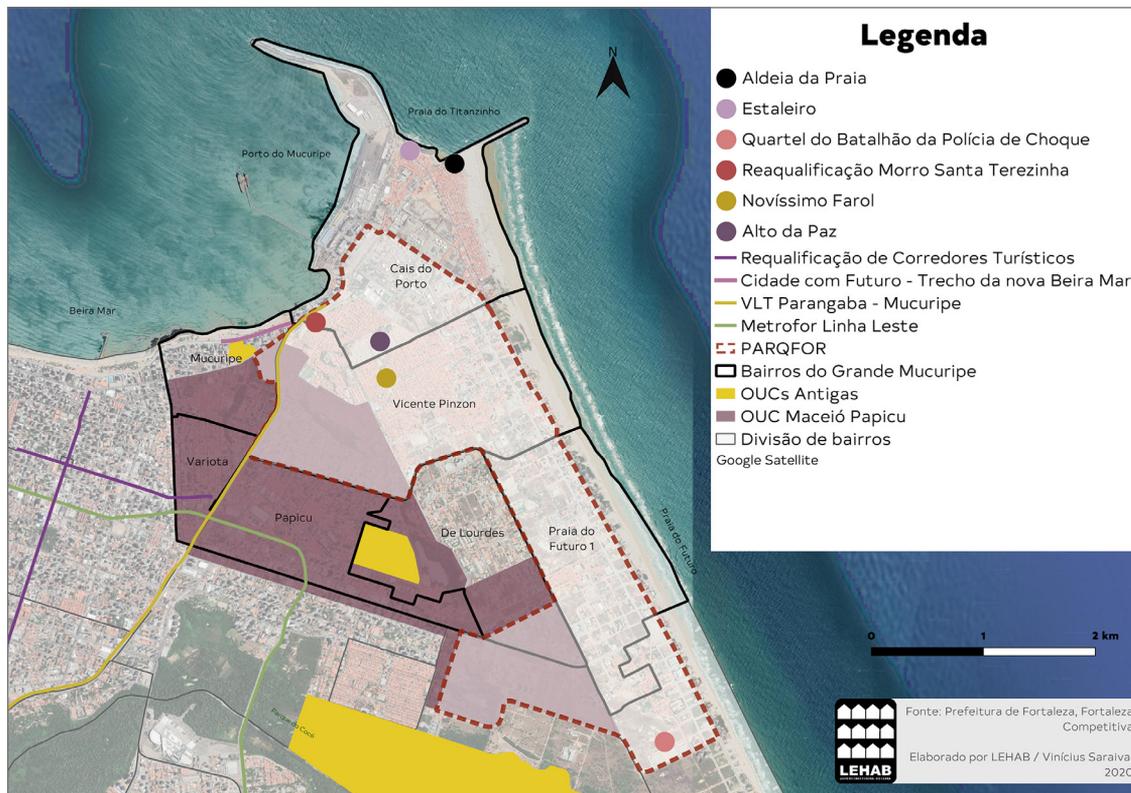
Projeto Fortaleza Atlântica (2009) - não efetivado

Prodetur Fortaleza (2009) - não efetivado

Zonas Especiais de Interesse Social (2009) - não efetivadas

Programa Fortaleza - Cidade com Futuro (2015) - em andamento

PARQFOR (2015) - não efetivado



PROJETOS:

- OUC Riacho Maceió (2000)
- OUC Dunas do Cocó (2004) - não efetivado
- Estaleiro PROMAR (2009) - não efetivado
- VLT Parangaba Mucuripe (2010) + linha leste do metrô (2018)
- OUC Lagoa do Papicu (2011)
- Construção do terminal de passageiros do Mucuripe (2012)
- Conjunto Habitacional Alto da Paz 1 (2014)
- Novíssimo Farol do Mucuripe (2017)
- Revitalização Morro Santa Terezinha (2018)
- Projeto de Requalificação com acessibilidade dos corredores turísticos (2019)
- Quartel do Batalhão de Choque (2019)

Figura 4
Localização das intervenções citadas

Fonte: LEHAB-UFC.

Discorreremos brevemente sobre alguns exemplos acima, especialmente, os mais conectados à tentativa de remoção recente (mesmo alguns deles não tendo sido efetivados). De alguma forma, as ameaças voltam durante as diversas tentativas de implementação do Aldeia da Praia. Como resumo das iniciativas estudadas, listamos abaixo seu conteúdo, período de execução, objetivos e agentes envolvidos:

- a. Projeto Orla (2006, revisto em 2018): Trata-se de estudo/processo de planejamento para áreas com maior vulnerabilidade ambiental e traz, para cada trecho⁶, uma descrição da situação atual, uma projeção da situação tendencial e a situação desejada. Pro trecho em questão, percebe-se, nas suas definições, o reconhecimento dos assentamentos precários e a necessidade de remoção, com posteriores ações de ordenação para evitar a repetição deste processo. Há a omissão dos riscos pela proximidade com as áreas de tancagem, pelos vazamentos, a contaminação do solo e do ar, o fluxo de caminhões pesados, tendo já ocorridos acidentes provenientes desses fatores. Apesar de incorporado ao Plano Diretor de 2009, o projeto Orla não foi executado e o projeto Aldeia da Praia é colocado pelo Poder Público como desdobramento do Orla, mesmo não contemplando as ações prioritárias deste, que apontou como principais necessidades a regularização fundiária e saneamento básico para a melhoria da qualidade de vida das populações e das atividades relacionadas, como a pesca, o lazer, o turismo e a biodiversidade. Em dezembro de 2017, houve a assinatura de um Termo de Adesão do Município de Fortaleza junto à Secretaria de Patrimônio da União (SPU) para a transferência da gestão das praias marítimas urbanas, que passam a ser de responsabilidade municipal. Com isto, a orla de Fortaleza passou a ser gerida por um Conselho Municipal coordenado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (Seuma) e composto por membros de outros órgãos governamentais apenas. Logo em seguida, no primeiro semestre de 2018, a prefeitura realizou uma revisão do Projeto Orla e lançou uma nova minuta no dia 5 de junho. Houve algumas oficinas com agentes diversos e uma série de críticas foram feitas, notadamente por algumas comunidades costeiras.
- b. Projeto Fortaleza Atlântica (2009): Proposto por uma Fundação de mesmo nome, foi a primeira proposta de financiamento da Corporação Andina de Fomento (CAF) – novo agente financiador do Prodetur Nacional junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – no Ministério do Planejamento. O projeto – que se tratava mais de um programa de ações que um projeto em si – contemplava parte da orla da cidade, dividida em 3 *clusters*. No *cluster* que compreendia o Serviluz, previa-se a recepção de transatlânticos no Porto; a urbanização da praia Mansa, incorporando a construção

6 O projeto dividiu a orla de Fortaleza em 5 unidades de paisagem e 17 trechos, sendo os correspondentes à área objeto deste estudo a UNIDADE III – Do Mercado de Peixes do Mucuripe até ao Serviluz / Trecho 4 – Do molhe do Titanzinho até o fim do Serviluz (Rua Ismael Pordeus). Desses 17 trechos, foram escolhidos 4 como prioritários para intervenção, sendo um destes o próprio trecho 4.

de um aquário, um museu, um centro de reabilitação da vida marinha e um centro de serviços e negócios, e o reordenamento da área que contempla a comunidade do Serviluz. Não foi executado.

- c. Estaleiro Promar (2009): A sinalização de construção de um equipamento de tão grande porte, no Titanzinho, por parte do Governo do Estado, foi recebida com bastante críticas de diversos segmentos e de parte da população local, apesar de o Estado alegar haver ali as melhores condições, já que não haveria necessidade de desapropriar nenhum imóvel por conta da área de instalação da estrutura não se sobrepôr às moradias e, sobretudo, por gerar oportunidade de emprego para a população local. A gestão municipal, à época da Prefeita Luizianne Lins (PT), também se colocou contra o Estaleiro⁷ do Governador Cid Gomes (ex-PSB, atual PDT) e movimentou-se no sentido de formulação de um projeto chamado Aldeia da Praia, com similaridades com o projeto ora em execução no Pirambu, chamado de Vila do Mar. Com tantas resistências, o governo do Estado desistiu da instalação do Estaleiro. Com a vitoriosa mobilização comunitária, houve o acerto de que a gestão municipal efetivaria a ZEIS Serviluz e ZEIS Cais do Porto imediatamente. Mas o processo de eleição dos conselheiros foi abandonado pela gestão nas vésperas do pleito, sem justificativa.
- d. Novíssimo Farol do Mucuripe (2017): Trata-se de um projeto especial aprovado no âmbito da Comissão Permanente do Plano Diretor (CPPD)⁸, sendo o terceiro e mais alto farol da região do Porto do Mucuripe. Por meio de uma Parceria Público Privada (PPP) entre a Marinha do Brasil e o Grupo Empresarial J. Macedo, obtém-se o aumento da altura do Farol, o que proporciona diretamente maior permissibilidade na altura das edificações no seu entorno⁹.
- e. Programa Fortaleza Cidade com futuro (2018): Por meio de um contrato de financiamento proveniente do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), com a Prefeitura e a Cosampa Projetos e Construções, prevê a realização de obras na orla da Beira Mar e no litoral leste de Fortaleza, entre outras. Incorporou o projeto Aldeia da Praia, com a perspectiva de “capacitações para o empreendedorismo, implantação de um sistema de microfinanças e o desenvolvimento de arranjos produtivos locais em Turismo (ANC PORTAL, 2018)¹⁰.

7 Havia também um componente de disputa de hegemonia entre esses dois grupos políticos.

8 Comissão criada pela Lei Municipal 7.813 de 1995 com o intuito de atuar como órgão consultivo e de assessoramento do chefe do Poder Executivo em questões relativas à política de desenvolvimento urbano. Existe há 25 anos, com composição de entidades que não foram eleitas e tem como atribuição prevista no plano diretor a aprovação de “projetos especiais”, por estarem em desacordo com os índices da legislação urbanística.

9 O faixão de luz do novo farol permitiu que a altura dos prédios em seu entorno pudesse aumentar em 30%, segundo matéria do Jornal O Povo em setembro de 2017 (POVO, 2017).

10 Disponível em: <<https://anoticiadoceara.com.br/noticias/economia/benefitorias-para-fortaleza-roberto-claudio-assina-emprestimo-de-r-280-milhoes-em-brasilia/>>. Acesso em 09 de jul. de 2020.

- f. Projeto de Requalificação com acessibilidade dos corredores turísticos (2019): Como parte do Cidades com Futuro, o projeto ora em execução tem o fito de promover a interligação da região hoteleira da cidade com o Aeroporto Internacional de Fortaleza, por meio da requalificação de quatro vias, com obras de urbanização e mobilidade. O orçamento é de R\$ 31,4 milhões e tem-se como agentes financiadores o CAF, o Santander e a própria Prefeitura de Fortaleza. A empresa executora (Cosampa Projetos e Construções) é a mesma do Programa Fortaleza Cidade com Futuro.

O Projeto Aldeia da Praia se coaduna com os projetos citados acima e ressurgiu no início de 2019 como ameaça concreta de remoção de centenas de casas no Titanzinho. Trata-se de uma proposta encaminhada pela Prefeitura para o PAC-UAP junto com diversas outras favelas, e apenas esse no território do Titanzinho foi colocado à frente. Contudo, sua realização veio a ser adiada, quando a PMF viu a possibilidade de captar recursos para promover diversas intervenções nos bairros litorâneos, o qual foi denominado como Cidades com Futuro.

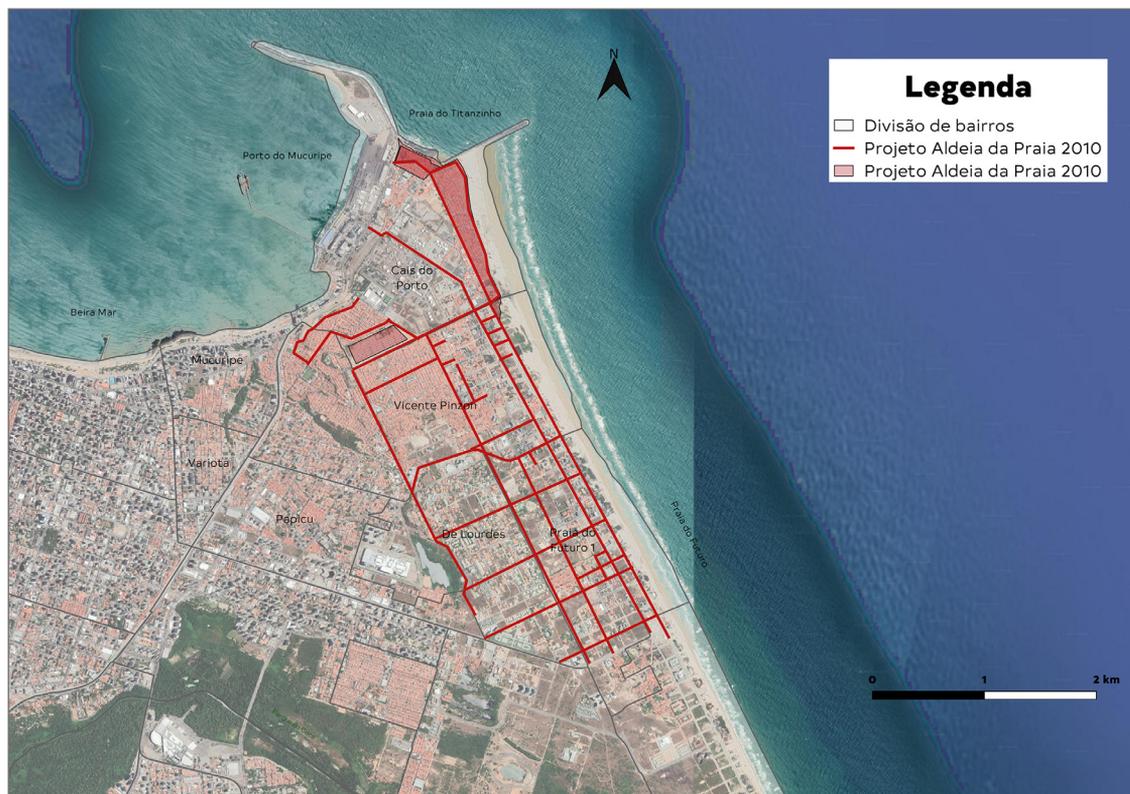
O projeto Aldeia da Praia

Nessa perspectiva, a produção imobiliária e a ampliação da valorização imobiliária são vistas como sinal de progresso, que se manifesta pela modernização seletiva de partes da cidade. A exaltação do crescimento encobre seus custos, normalmente suportado pelo Estado. O distanciamento entre as dinâmicas de adensamento populacional e de adensamento construtivo das formas produzidas pelo mercado imobiliário, aqui evidenciadas, reforça a percepção de que a produção imobiliária não corresponde às condições de reprodução social da maioria da população, mas acaba por interferir em todas elas (RUFINO, 2016, p. 304).

O Aldeia da Praia é um projeto que, conforme citado acima, surgiu há mais de dez anos, como contraproposta da gestão municipal ao Estaleiro, projeto do governo do estado, e às proposições advindas dos movimentos populares¹¹.

O projeto, desde então, passou por diversas tentativas de implementação e mudanças, tendo sido reduzido seu escopo inicial, que incluía uma série de alterações na estrutura urbana dos bairros Cais do Porto, Vicente Pinzon e Praia do Futuro, como o alargamento de vias e a remoção de comunidades. Deter-nos-emos na movimentação

11 Após vitória contra o Estaleiro, o Movimento dos Conselhos Populares (MCP) e lideranças locais promoveram várias reuniões para construir o projeto "Serviluz que queremos". Nesses debates, havia inclusive a participação da gestão com a Seinfra, com a Secretaria de Turismo etc. Foi construído um relatório final do Seminário "Serviluz que queremos", entregue à prefeitura, que lança o Projeto Aldeia da Praia, como encaminhamento do projeto Orla. Esse assunto também foi tratado pela imprensa. Disponível em: <<http://blogdoeliomar.com.br/2010/02/06/prefeitura-diz-ter-projeto-para-o-titanzinho/>> e em <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/comeca-hoje-execucao-do-projeto-aldeia-da-praia-1.315846>>. Acesso em 09 de jul. de 2020.



mais recente, restrita aos assentamentos precários à beira mar, mais próximos ao Porto do Mucuripe, que gerou o processo de organização popular contra a remoção dos moradores.

No fim de 2018, moradores passam a relatar a presença mais ostensiva de técnicos da Prefeitura no Serviluz. Indagados sobre o que seria feito, que tipo de intervenção estava prevista, os funcionários não prestaram informações, gerando receio na comunidade.

Nesse mesmo período, toma posse o Conselho Gestor da ZEIS Serviluz. Holanda e Pinheiro (2018) refletem sobre o duro percurso de implementação das ZEIS em Fortaleza – reconhecidas pela primeira vez apenas no Plano Diretor de 2009 – em contraposição aos instrumentos de interesse do mercado imobiliário. Não cabe entrarmos nesse assunto mais detidamente, porém importa registrar que a eleição dos Conselhos Gestores de 10 ZEIS de ocupação – das 45 previstas na lei – é fruto de uma árdua mobilização dos movimentos e comunida-

Figura 5
Versão do Projeto
Aldeia da Praia em 2010

Figura 6
**Versão do Projeto
 Aldeia da Praia
 apresentada em
 fevereiro de 2019**

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza.



des, notadamente organizados na Frente de Luta por Moradia Digna nos últimos 5 anos. No território em questão, a gestão anterior já havia inclusive iniciado o processo de eleição em 2010, após a resistência contra o Estaleiro, e abandonou o processo a uma semana do pleito. Trataremos melhor sobre o Conselho do Serviluz no próximo bloco deste artigo.

Com a dificuldade de obter respostas sobre o projeto, apenas através de demanda do Conselho Gestor da ZEIS Serviluz, no início de 2019, o novo Aldeia da Praia foi apresentado, de forma superficial e sem resposta por parte da gestão às críticas e às dúvidas colocadas. Dois dias após esse evento, o LEHAB obtém, via Lei de Acesso à Informação¹² (LAI), algo mais detalhado.

O projeto então em voga previa suas linhas de ação nos termos: urbanização do calçadão, ciclofaixa, equipamentos de lazer, recuperação e estabilização da faixa de praia, drenagem e pavimentação das vias principal e transversais¹³, com valor de investimento de R\$ 10,8 milhões, um cronograma de 18 meses e cujo “projeto e orçamento estavam em análise no agente financeiro, contrato de repasse válido até 30 de junho de 2019”¹⁴. Isso caracteriza então uma parte do que era o antigo Projeto Aldeia da Praia, que já trazia a previsão de remoção do Titanzinho para a construção de uma praça com estrutura para acolhimento de turistas, demonstrando total conexão com a proposta do terminal de passageiros imediatamente ao lado.

12 Lei Federal nº 12.527/2011, regulamentada no âmbito do Município de Fortaleza através do Decreto 13.305/2014.

13 Na sua versão inicial, o Projeto de Requalificação Urbanística, Social e Ambiental da Comunidade Titanzinho/Serviluz previa que o número de famílias a serem removidas/reassentadas seria de 1024 e 1181 é o número de imóveis onde seriam realizadas melhorias habitacionais (FORTALEZA, 2011, p.2).

14 Informações obtidas na apresentação da SEINF no dia 19.2.2019.

Vista de forma isolada, tal intervenção causava preocupação, principalmente por conta deste trecho:

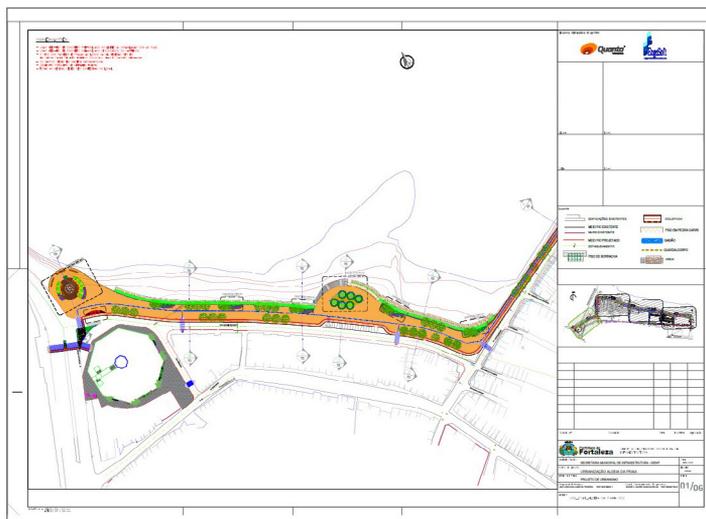


Figura 7
Detalhamento de trecho de versão do Projeto Aldeia da Praia apresentada em fevereiro de 2019 sobreposta às casas ameaçadas de remoção para intervenção paisagística



A violência dessas transformações não planejadas e que escapam ao controle gera intranquilidade, reduz a urbanidade, desmemoriza, em síntese, desumaniza os cidadãos urbanos. (CAMPOS FILHO, 2001, p.124)

Visto associado a outras dinâmicas já citadas – como a cessão da gestão das terras da orla pra prefeitura, a partir de movimentações para revisão do projeto Orla, o aumento da altura do Farol e outros – e também considerando a transferência do parque de tancagem (armazenamento de combustíveis) do Porto do Mucuripe para o Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), no município de São Gonçalo do Amarante, que liberará uma grande quantidade de terra para livre atuação do setor imobiliário no território, impõe-se a necessidade de organização da comunidade.

Esse projeto de “incorporação da metrópole” é fortalecido pelo discurso da importância do crescimento econômico gerado pela construção civil e pelo turismo, bem como da necessidade de resolução do déficit habitacional. Como evidenciamos, a expansão da produção imobiliária encontra uma metrópole desigual, onde persistem vários entraves à reprodução do capital no espaço, tais como: a violência, a falta de infraestrutura, a precariedade habitacional e as sérias deficiências no sistema viário e de transporte. Esses problemas urbanos, ao mesmo tempo que são apropriados na promoção de produtos imobiliários cada vez mais segregadores, fazem crescer o discurso sobre as deficiências do planejamento urbano e a ineficiência do acompanhamento do crescimento da cidade pelo Estado, embora a produção imobiliária sempre avance com seu apoio. Essa contradição ilumina o esforço de legitimação e alargamento dessa nova lógica de produção do espaço como projeto, que nega o urbano como local de vida social e favorece a instrumentalização do espaço pelo capital (RUFINO, 2016, p. 319).

A observância do previsto em planos estratégicos e programas de desenvolvimento urbano para aquela região afirma o encaixe do Aldeia da Praia nas perspectivas do Estado capitalista, que assegura as condições concretas para o processo de urbanização (BERNAL, 2004). Tais planos – como o Fortaleza 2040, Fortaleza Cidade Competitiva, Fortaleza Cidade Sustentável – não garantem processos de governança que combatam processos especulativos ou gentrificantes. Ao contrário, elegem as Parcerias Público-Privadas como principais mecanismos de implementação desses intentos.

É na gestão do atual Prefeito Roberto Cláudio (Partido Democrático Trabalhista – PDT)¹⁵ que são feitos os maiores investimentos na elaboração de marcos regulatórios voltados para a realização de PPPs (*latu senso*) e

15 Roberto Cláudio passou por três partidos diferentes durante sua primeira gestão: Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e PDT.

que são criadas facilidades para investimentos privados e licenciamento de projetos. Nessa gestão, fica mais intensa e explícita a proximidade com setores do mercado imobiliário, assim como a interferência destes no planejamento urbano e na construção das leis (ROSA et al., 2018, p.94).

E a população do território? A esta cabe a pecha já tão conhecida de “invasores”, “ocupantes”, “ilegais”. Devemos problematizar estes termos. Ao analisar a dinâmica entre legalidade/ilegalidade das favelas e bairros populares, Rolnik aponta que:

Ao tratar dos assentamentos populares das cidades ao redor do mundo, a categoria “ilegal” não deve – e não pode – ser absolutizada. Em vários casos, a maioria dos habitantes vive em sistemas de posse que podem ser considerados paralegais, semilegais ou quase legais, tolerados ou legitimados por leis costumeiras ou pelo simples uso ou tradição, reconhecidos ou simplesmente ignorados pelas autoridades. (2015, p. 175)

Ainda sobre a formação e a consolidação dos bairros populares:

Embora a narrativa dominante trate esses locais como “resultados da ausência do Estado” ou territórios onde o “Estado não chega”, as idas e vindas de processos de formação, consolidação e remoção desses assentamentos tem sido – e ainda são – fortemente constituídas e permanentemente mediadas pelo Estado. (2015, p. 180)

Esse é justamente o caso do Serviluz. Há décadas convivendo com precariedades urbanas e vulnerabilidades ambientais, todo e qualquer projeto que é colocado sobre seu território implica em remoção da população e mudança dos usos da terra. Trataremos em seguida de um episódio dessa longa guerra travada pela permanência no território.

O processo de planejamento popular e a mudança no planejamento oficial

Nessa seção, pretende-se visibilizar a reação comunitária aos impactos de um grande projeto urbano, concomitante a um calendário de planejamento oficial, obliterado pelo processo de planejamento popular.

Falamos aqui de ações e reações em dois territórios vizinhos, submetidos ao mesmo zoneamento especial, com processos de orga-

nização política distintos e com incidência de atuação estatal mais distinta ainda. O LEHAB, enquanto laboratório de pesquisa e extensão, esteve presente desde o princípio, nos dois processos que ora se distinguem, ora se associam territorialmente.

A ZEIS do Serviluz

Uma antiga anedota local dizia: “Aqui é o Serviluz, de dia falta água e de noite falta luz”. Apesar de a vizinhança ter os bairros mais bem infraestruturados da cidade, a demanda por melhorias nunca obteve atenção do Poder Público. Ao invés disso, os moradores convivia periodicamente com ameaças de sair da sua terra por conta de grandes projetos público ou privados.

Nesse setor, há áreas e imóveis específicos em situação de vulnerabilidade, principalmente por risco do avanço das marés, soterramento pela areia da praia, pela precariedade na estrutura do imóvel, mas de modo algum correspondem à maioria do território. Em entrevista realizada pelo LEHAB, um morador comenta que “com a areia e com o mar, dá pra conviver”.

Não são as condições ideais de vida, mas há uma conexão fortíssima dos seus moradores com esse pedaço da cidade. A organização comunitária local é histórica, com registros de grandes movimentações desde a década de 70, quando, por exemplo, é fundada a Associação de Moradores da comunidade do Titanzinho¹⁶. Naquela época, havia trabalhos comunitários com a Colônia dos pescadores, uma presença forte da Igreja, de grupos de mães, mutirões para construção e melhoria de algumas casas. No pós-redemocratização, houve a multiplicação dos movimentos associativos no bairro (pastorais, *surf*, ligas desportivas...) e esse perfil perdura até hoje.

Diante de décadas de ameaças de remoção, a população se divide entre os que vivem na descrença de que serão algum dia efetivamente removidos e que, portanto, não se mobilizam, e outros que estão em constante estado de alerta e – em alguns momentos da história – mais organizados e articulados diante de algum projeto que se apresenta. Também, como em toda comunidade, sua organização social não é uníssona. Por exemplo, a mais conhecida associação de moradores possui relações com os poderes constituídos¹⁷ e, em momentos

16 Posteriormente é criada a Associação de Moradores do Serviluz, seguida ainda de outras, no mesmo bairro. Essa multiplicidade de representações comunitárias locais se dá por disputas de poder locais e também por conexões estabelecidas com vereadores e candidatos, que buscam dar legitimidade aos seus cabos eleitorais atrás da institucionalização dos mesmos.

17 Falamos aqui da Associação de Moradores do Serviluz, com sua principal liderança, já falecida, que prestou importantes serviços desde o nascimento da comunidade, partidária do PSDB, e com gestões continuamente próximas de grandes políticos e empresas, por exemplo.



de implementação de projetos excludentes, como o Aldeia da Praia, se posiciona de modo aparentemente isento, mas, na prática, apoiam a movimentação da prefeitura no território¹⁸.

O que ocorreu nos episódios que queremos registrar nesse artigo guarda especificidades quanto aos agentes envolvidos e às estratégias escolhidas. Importa, desde já, deixarmos mais evidentes algumas informações.

Apesar do enorme atraso de Fortaleza no tocante à previsão legal deste instrumento e do boicote das sucessivas gestões municipais na sua efetivação, a luta pelas ZEIS ganhou grande peso junto aos movimentos e comunidades da Frente de Luta por Moradia Digna¹⁹, pois em algumas ocasiões de ameaça de remoção nos últimos anos, o fato de ser ZEIS e isso ser levantado como bandeira, pesou bastante na resolução favorável à permanência dos moradores²⁰.

Citamos no início deste trabalho o fato de o território em questão englobar duas ZEIS de Ocupação, ambas reconhecidas no Plano Diretor. O investimento na efetivação das ZEIS como uma estratégia central para a resistência no Serviluz foi aumentando gradativamente a partir das ações de formação empreendidas pelo LEHAB desde 2017 na comunidade, assim como pela integração de alguns moradores

Figuras 8 e 9
Roda de conversa do LEHAB e moradores sobre Projeto Orla e ZEIS na praça Tiago Dias.

Panfleto de roda de conversa promovida pela Associação de Moradores e LEHAB.

Foto: LEHAB-UFC.

¹⁸ Muitos dos atendimentos individuais do Habitafor com as famílias, para assinaturas de acordos de ida ao Conjunto e coleta de documentos, foram feitas no espaço da Associação de Moradores do Serviluz.

¹⁹ Das dez ZEIS consideradas prioritárias para regulamentação pela Prefeitura, oito compõem a FLMD.

²⁰ Isso ocorreu na luta contra o Estaleiro no Serviluz, na ordem de despejo da comunidade Salgadeira no Lagamar, na violenta tentativa de remoção e demolição da Vila Vicentina etc.

Figura 10
Registro de reunião do
Conselho Gestor da ZEIS
Serviluz.

Foto: LEHAB-UFC.



com comunidades de ZEIS. Foram diversas rodas de conversa em que buscávamos apresentar informações obtidas pelo nosso trabalho de pesquisa sobre grandes projetos urbanos e processos de planejamento, e os possíveis impactos naquele território e seu entorno.

A ZEIS Serviluz foi escolhida como uma das prioritárias pela gestão e teve seu processo de regulamentação iniciado, com eleição do conselho no fim de 2018 e início de elaboração, discussão e aprovação do seu Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) no decorrer de 2019 (até o presente momento), conforme prevê o Plano Diretor²¹. O Conselho é composto por seis moradores e uma entidade da sociedade civil, eleitos, com seus respectivos suplentes e mais seis membros do poder executivo municipal e um vereador, indicados.

A maioria dos moradores eleitos são membros ou guardam relações próximas com a Associação de Moradores do Titanzinho e com iniciativas de organização comunitária efetivamente autônomas. A entidade da sociedade civil eleita foi a Frente de Luta por Moradia Digna (FLMD), representada pelo LEHAB, garantindo, assim, uma assessoria técnica em contraponto aos membros da gestão.

21 O Plano diretor exige que para cada ZEIS do tipo 1 seja elaborado de forma participativa um PIRF, composto por 5 sub-planos, que buscam promover o desenvolvimento integrado dessas áreas. A elaboração deste está sendo desenvolvida a partir de convênio firmado entre o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) e a Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

A discussão do Aldeia como vetor de remoção e o processo de planejamento popular

Além da ZEIS Serviluz, com regulamentação em andamento, tem-se, ao seu lado, a ZEIS Cais do Porto – onde fica a comunidade do Titanzinho. Para esta, não havia previsão de conselho gestor, nem de elaboração de PIRF, mas apenas um grande projeto urbano vindo de cima para baixo, que ameaçava despejar quase três centenas de moradores²². É óbvio que a opção da gestão pela tentativa de regularizar participativamente um território e, ao mesmo tempo, promover uma remoção forçada na comunidade vizinha não funcionaria.

A Associação de Moradores do Titanzinho, junto com outros coletivos atuantes no Serviluz, puxou uma primeira Assembleia Popular no dia 28 de fevereiro de 2019, na área mais diretamente ameaçada de remoção, que contou com exibição de vídeos e encaminhamentos de ações. Daí, seguiram-se encontros quinzenais durante o ano, a maioria na casa de um dos moradores e alguns encontros em ruas da comunidade. Essa articulação denominou-se, posteriormente, Comissão Titan²³.

Ao mesmo tempo, continuavam as reuniões do Conselho Gestor da ZEIS Serviluz, nas quais os presentes solicitavam reiteradamente que a Prefeitura apresentasse informações detalhadas sobre o Projeto Aldeia da Praia – com orçamento, prazos, responsáveis, impactos, objetivos. A apresentação feita em fevereiro aos moradores apresentou um projeto cujo conteúdo divergia do que a própria gestão entregara à equipe da UNIFOR no mês anterior. No decorrer do ano, as reuniões do Conselho restringiram-se principalmente em avançar nos produtos do PIRF, com pouca presença da prefeitura²⁴ e a insistência dos conselheiros em colocar em pauta os processos naquele momento no território, com um olhar mais ampliado e integrado do que a gestão se dispunha. Registre-se aqui a dificuldade relatada no documento do PIRF pela equipe da Unifor em obter informações da própria prefeitura para poder realizar o trabalho para o qual foi contratada pela gestão. Outro fator que merece citação é que as ações concomitantes da Prefeitura na vizinha ZEIS Cais do Porto, no mesmo bairro Serviluz, com ameaças, desinformação e tentativas de cooptação com vistas à remoção dos moradores para o Conjunto Habitacional Alto da Paz, impos-

22 As informações referentes às remoções são bastante desconstruídas e, como já comentado, as versões do projeto variam ao longo do tempo. No início do ano, o representante do Habitafor no conselho, quando pressionado, fala da previsão de remoção de 40 casas “para facilitar o acesso ao farol” e outras, 200 “por encontrarem-se em área de risco”.

23 Importa também registrar a existência do Conselho Popular do Serviluz, sem muita organicidade nesse momento, por conta do acirramento das outras agendas. Mas é ainda uma articulação citada pelos moradores. O Conselho Popular do Serviluz é um grupo autônomo, autogestionado, não institucionalizado, formado por moradores da comunidade do Titanzinho e do Serviluz e apoiadores externos. Passou a existir a partir dos encontros na comunidade realizados pelo Movimento dos Conselhos Populares (MCP) nos anos 2000, com o objetivo de debater propostas que partam da própria comunidade sobre como atuar na garantia da permanência no local e foi rearticulado em 2010, pós-Estaleiro, conforme episódio já relatado neste artigo.

24 Dos seis membros do Poder Executivo no Conselho, registra-se a presença constante do Iplanfor e, em menor frequência, do Habitafor e Seuma. Ausência dos demais órgãos: gabinete do prefeito, secretaria executiva regional II. O Vereador titular, Dr. Porto, também nunca compareceu senão à primeira reunião.

sibilitou os debates do PIRF com a comunidade da ZEIS Serviluz. Não havia disposição dos moradores para participar de debate sobre esse planejamento enquanto seus vizinhos e familiares estavam sofrendo sério risco de despejo.

Enquanto isso, a Comissão Titan continuava suas atividades. Ela é composta, em sua grande maioria, por moradores/as que não fazem parte de nenhuma instituição ou coletivo, e, portanto, sem experiência de organização comunitária, de dinâmica de reunião, redigir atas, inscrever-se para falar, respeitar o tempo das falas etc., adquiridas ao longo daquele ano.

Perceber-se como parte da cidade, com seus problemas imbricados com os demais territórios, com ameaças e potenciais parceiros em comum também aconteceu nesse caminhar. Ações de formação, participação em eventos promovidos na universidade, compartilhamento de leituras etc., ajudaram a ampliar o olhar e a aprofundar a reflexão. Isso implica também na participação nas plenárias do Campo Popular do Plano Diretor e na Frente de Luta por Moradia Digna, por exemplo.

Alguns agentes se repetiam na Comissão Titan e Conselho da ZEIS (como o LEHAB) e apostavam em estratégias diversas na tentativa de questionar e impedir a remoção²⁵. Isso gerava atritos, como em uma reunião puxada por uma antiga moradora, com alguns agentes-chave desse processo, que questionava o fato de o Conselho intervir no projeto que impactava a outra ZEIS. Recebeu como resposta de um morador em reunião fechada:

Enquanto conselho da ZEIS, nós entendemos muito bem a definição dele, os limites do território dele. A gente não vai ter força legal nenhuma pra agir lá. Agora é difícil você falar pra gente não interferir como morador. A gente, como conselho popular, que a gente se intitula ser, a gente tem que agir. [...] No meu ponto de vista, o que falta na favela é ação do poder público. Quem quiser sair que saia, a gente não vai interferir na saída de ninguém. Mas, se tem um movimento de famílias que querem ficar, que não tem porque deixar suas casas, a gente não pode fechar os olhos... lá já apareceu muita gente engajada pra defender o lar... a gente tem que ouvir e propor caminhos. [...] [sic].

No nosso levantamento, em menos de um ano, foram 23 reuniões registradas da Comissão Titan e quase 15 do Conselho Gestor da ZEIS Serviluz. Três audiências públicas – duas sobre a temática das ZEIS na cidade e uma específica sobre o projeto Aldeia da Praia, em

25 Temos clareza que a articulação constituída na comunidade é fruto de um acúmulo político de várias iniciativas anteriores. Outras pessoas/instituições ligados à Universidade contribuíram bastante, alguns produzindo trabalhos acadêmicos sobre o território e/ou desenvolvendo ações junto aos/as moradores/as. Citamos aqui, apenas a título de exemplo, o professor Leonardo Sá, Igor Moreira, Deisimer Gorczewski, André Nogueira (morador da área), Ernandy Luís, dentre outros.



Figura 11
Reuniões da Comissão Titan na casa de morador e na rua.
Foto: LEHAB-UFC.

que o fato de a remoção ser em uma ZEIS foi pautado pelos movimentos e assessorias, e colocado como uma questão que estava sendo desconsiderada pela prefeitura; uma série de atividades promovidas pelos moradores ou para que foram convidados – em alguns foram sem convite mesmo – a participar, bem como reuniões com assessorias, de forma a qualificar as denúncias e as proposições.

As denúncias iam desde a atuação de técnicos – principalmente da Secretaria de Habitação (Habitafor) e terceirizados –, que coagiam, ameaçavam e desinformavam moradores, com vistas à aceitação rápida de ida para o conjunto habitacional e entrega da casa, até a utilização de mentiras, criminalização da organização popular e deslegitimação dos seus apoios.

As estratégias acionadas pela Comissão Titan durante esse ano foram as mais diversas possíveis, entre compromissos mais institucionais – audiências públicas, reuniões de conselhos, solicitação de reuniões com gestores, reuniões para assessoria técnica com especialistas na UFC – e ações voltadas para mobilização comunitária, que usavam, inclusive, o cinema²⁶, assim como muitas outras atividades socioculturais com apelo local e comunitário.

Destacamos, nesse percurso, quatro atividades que consideramos importantes para o desfecho vitorioso. Inicialmente, a participação de moradores do Serviluz nos dois cursos anuais promovidos pelo LEHAB²⁷, que, na avaliação dos mesmos, contribuiu para uma melhor percepção da luta travada no território e sua conexão com as demais dinâmicas urbanas. Em seguida, a participação do morador Pedro

26 Há um coletivo audiovisual atuante na comunidade há uns anos, com o apoio da Professora Deisimer LAMUR/UFC, que incentiva a produção audiovisual e movimenta essa linguagem em diversos momentos.

27 Em 2018, “A produção capitalista da cidade: conflitos, poderes e resistência” e, em 2019, “Gestão democrática, orçamento público e políticas urbanas: reflexão e ação”.



Figura 12
Organização de eventos
festivos – estratégia de
divulgação da luta e
arrecadação de recursos.
Fonte: LEHAB-UFC.

Fernandes em São Paulo, junto com o LEHAB, na mesa do Seminário “Planejamento alternativo: propostas e reflexões coletivas”²⁸, promovido pelo Instituto Pólis, em fevereiro de 2019, fortaleceu a aposta da comunidade na necessidade de pensar seu próprio planejamento. Foi também nesse evento que Pedro conheceu Sandra Carvalho, da Vila Autódromo-RJ.

O terceiro momento foi a Audiência Pública promovida pela Promotoria de Conflitos Fundiários/MPE, em maio de 2019, que contou com uma impactante participação dos moradores, uma mesa quase unânime quanto à necessidade de permanência da comunidade *versus* a arbitrariedade do processo conduzido pela prefeitura. As contradições do Programa Cidades com Futuro e do Projeto Aldeia da Praia foram expostas e geraram como principal encaminhamento o compromisso assumido pela Secretária de Infraestrutura, ali presente, de verificar a possibilidade de rever o projeto já aprovado na Caixa e construir uma alternativa, dirimindo as ameaças de remoção. Os encaminhamentos mais centrais foram em grande parte cumpridos pela gestão (com exceção dos que diziam respeito a iniciar a regulamentação da ZEIS Cais do Porto).

A despeito disso, a comunidade passa a enfatizar a importância de elaborar um plano popular, que contemple sua visão e seus desejos para o território, mesmo sem conselho gestor eleito desta ZEIS. Esse entendimento consolida-se em julho, quando conseguimos, por meio de projeto aprovado pela Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, trazer a liderança Sandra, da Vila Autódromo, para uma oficina sobre planejamento em situações de conflito. Apesar do resultado para a Vila Autódromo ter sido a remoção de grande parte da comunidade, após uma árdua luta, conhecida internacionalmente, consideramos que o processo de resistência traz muitos aprendizados para a defesa do direito à cidade, que podem ser replicados e adaptados em Fortaleza. Esse momento foi marcante para maior clareza sobre o que pode – e o que não pode – um planejamento popular, para intercâmbio de experiência e fortalecimento da conexão da luta do Titanzinho com demais comunidades ameaçadas na cidade presentes na oficina, a maioria componente da Frente de Luta por Moradia Digna. Atividades como essa são importantes também para o entendimento da correlação das ocorrências no território com as demais dinâmicas da cidade, em conformidade com o que defende CAMPOS FILHO:

28 Este evento gerou uma publicação que pode ser acessada aqui: <<https://polis.org.br/publicacoes/planejamento-alternativo-propostas-e-reflexoes-coletivas/>>. Acesso em 9 de jul. de 2020.

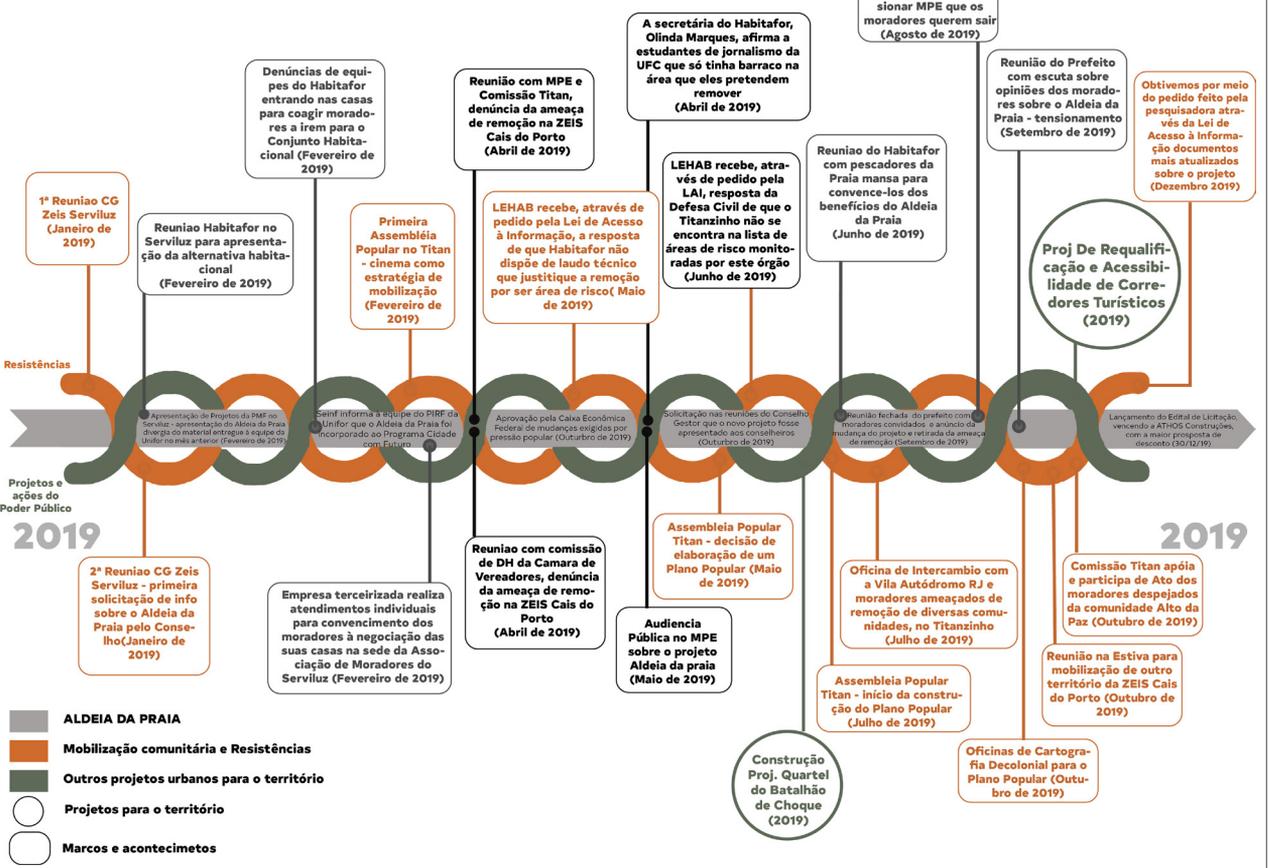


Figura 13
Panfleto de divulgação da
audiência pública.
Fonte: LEHAB-UFC.

Partir da realidade dos seus lugares de moradia, procurando construir uma visão mais integrada dos problemas, através daquilo que se pode chamar de planejamento de bairros, talvez seja um caminho que dê muitos frutos. Na nova constituição, já promulgada, e em leis subsequentes, talvez conquistemos instrumentos nessa direção. É a nossa esperança. [...] Estamos preocupados em estabelecer a ligação existente entre o planejamento geral do conjunto da cidade com aquele que corresponde ao nível de experiência concreta de vivência do cidadão comum, que é o seu bairro de moradia e, às vezes, apenas a sua rua. O modo de fazê-lo é partirmos da realidade local plenamente vivenciada pelo cidadão comum, sem maiores informações especializadas, e tentarmos desenvolver com ele uma análise crescente e ampliada dessa realidade, até chegarmos à compreensão das questões maiores da cidade e das condicionantes para sua solução. (CAMPOS FILHO, 2001, p.108)

A partir de julho, parte da pauta das reuniões voltou-se para esse processo, construído horizontalmente com o compartilhamento de decisões quanto ao conteúdo, à metodologia, às parcerias e aos prazos para o plano. Com o apoio de assessorias – novos atores se somaram nesse período, foi feito um mapeamento das principais demandas, lugares afetivos e potencialidades; questionário/levantamento casa a casa em um setor da comunidade para obtenção de

Linha do Tempo do Projeto Aldeia da Praia, resistências e ações da Prefeitura (2019)



do o protagonismo da comissão e dos moradores. Esse processo construiu e fortaleceu a autonomia dos moradores.

Mas o processo de pensar o que eles queriam para aquele território – tanto contemplando demandas por políticas públicas como ações autogestionárias – foi/é a espinha dorsal dessa resistência. Os moradores e apoiadores, organizados na Comissão Titan, absorveram e encamparam a convicção de que a comunidade tem direito a receber melhorias e que quem deve decidir sobre isso são eles mesmos.

Em setembro de 2019, circulou na comunidade que, naquele dia, haveria uma reunião com o prefeito na Associação de Moradores do Serviluz para uma “consulta” sobre possível mudança no projeto Aldeia

Figura 15
Linha do tempo síntese de marcos dos projetos urbanos e resistências de 2019

Fonte: LEHAB-UFC.

da Praia, conforme havia sido solicitado na audiência pública em maio de 2019. O aparato institucional para esse evento foi pesado, contando com a presença de diversos Secretários/as, palco, som e seguranças.

Às pressas, a comunidade lotou o espaço e a fala do prefeito registrou sua ciência da mobilização local contra o projeto. Não foi permitida a fala a quem não comprovasse residência no local. Representantes da Comissão Titan deixaram clara sua discordância do projeto, citaram que apoiavam quem quisesse ir para o conjunto e denunciaram a forma de ação do Habitafor no assédio à comunidade. Foi lembrado que, ali, era uma ZEIS, não tendo o prefeito feito referência a isso em nenhum momento. O prefeito e seus apoiadores lançavam indiretas à “gente de fora que tem interesses partidários e está usando a comunidade”, numa clara referência aos apoiadores da Comissão Titan. Com o aumento do tensionamento, o prefeito informou, então, que, na semana posterior, haveria uma outra reunião, esta sim, decisiva.

Nos dias que seguiram, recebemos relatos de que a entrada no evento seria restrita a quem tivesse convite e que os convites não seriam entregues a todos os moradores. Na reunião da Comissão Titan, conversou-se sobre estratégias de intervenção e registro do que fosse ocorrer e sobre prioridades nas falas.

No dia do evento, foi cerceada a entrada até de conselheiros da ZEIS Serviluz, tendo a assistente social do Habitafor, conselheira-suplente inclusive, afirmado que o Aldeia da Praia não tinha nada a ver com o território do Serviluz, demonstrando uma absoluta má-fé quanto ao projeto e a seus impactos. Iniciada a reunião, com diversas pessoas impedidas de entrar, um forte aparato de segurança na porta, o prefeito afirmou que lá não era ZEIS – sendo rapidamente desmentido por moradores da Comissão Titan presentes – e tentou desqualificar a atuação da universidade com os moradores, creditando nossa ação a interesses vários que não a melhoria da comunidade.

Apesar disso, na presença de representante da Caixa Econômica Federal, repassadora dos recursos do projeto, anunciou que foi aprovada sua mudança e que já não haverá a necessidade de remoção, de modo que “só iria para o conjunto habitacional quem quisesse”. Ouvíamos, do lado de fora, por uma fresta da porta, tal confirmação, entre extasiados e incrédulos.

Esse anúncio ocorreu numa quarta-feira e, na noite seguinte, manteve-se a reunião da Comissão Titan, num clima festivo, mas

com uma disposição clara dos presentes sobre ainda haver muito a fazer. Havia concordância sobre a continuidade da mobilização, em demonstração de consciência da complexidade do processo em que os moradores estão imersos. No espaço do Conselho Gestor da ZEIS Serviluz, fizemos questão de que se registrasse o ocorrido, inclusive as ações arbitrárias da Prefeitura em não permitir que os conselheiros acompanhassem a reunião e solicitamos que o novo projeto fosse então apresentado detalhadamente – coisa que nunca ocorreu. Apenas no fim de janeiro de 2020, com novo pedido pela LAI, o LEHAB conseguiu informações sobre o novo projeto aprovado na Caixa, apresentando-o aos moradores interessados. A comunidade permanece em processo de planejamento popular e em ações diversas de fortalecimento comunitário em defesa do seu território.

Considerações finais

Cada um desses espaços – Conselho gestor da ZEIS Serviluz e Comissão Titan, com suas agendas, estratégias, tempos políticos, parceiros e opositores – algumas vezes imbricadas, outras dissociadas – contribuíram e culminaram, em outubro de 2019, com o anúncio, pelo prefeito, da mudança do projeto Aldeia da Praia e o recuo na ameaça de remoção de quase 300 famílias do território²⁹.

Foi uma vitória imensa, quase inesperada, dado o perfil da gestão Roberto Cláudio em encampar, custe o que custar, as ações prioritárias para o mercado imobiliário. O edital do Novo Aldeia da Praia foi lançado no dia 30 de dezembro de 2019, e a empresa vencedora foi a Athos Construções LTDA., que fez uma proposta de desconto muito maior que todas as outras empresas, vencendo a licitação.

A comunidade continua alerta. As obras já se iniciaram. O novo Projeto Aldeia da Praia prevê a requalificação das vias internas do Serviluz, melhorando as condições de acesso por carro à comunidade e o alcance de serviços públicos, além da ampliação dos sistemas de drenagem de águas pluviais e do saneamento e abastecimento de água, que, segundo censo do IBGE de 2010 especializado nos mapas, já possuem alcance praticamente total.

Nas ZEIS, segundo a lei do PDP, deve-se promover a regularização urbanística e fundiária; eliminar os riscos decorrentes de ocupa-

²⁹ A dificuldade de obtenção de informação segura sobre o projeto é tanta que, até mesmo na reportagem no site da Prefeitura, com o resultado do evento em que foi anunciada a mudança do projeto Aldeia da Praia, esse nome não é citado, e sim Projeto Serviluz. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-define-junto-com-a-comunidade-o-projeto-serviluz>>. Acesso em: 9 de jul. de 2020.



Figura 16
Confraternização de fim de ano
da Comissão Titan com Frente
de Luta por Moradia Digna.
Foto: Priscilla Sousa (2019).

ções em áreas inadequadas; ampliar a oferta de infraestrutura urbana e equipamentos comunitários, garantindo a qualidade ambiental e promovendo o desenvolvimento humano dos seus ocupantes. As intervenções previstas devem ser debatidas e aprovadas previamente pelos moradores.

Indagamo-nos, a partir da análise dos documentos obtidos no início desse ano, sobre a não consideração/tratamento de agentes/lugares importantes para o território, que são invisíveis nessa intervenção (como a Petrobrás). Outras perguntas possíveis são: o que vai acontecer nos vazios decorrentes da saída das grandes empresas para o Porto do Pecém? Por que a produção de habitação, as melhorias habitacionais não estão no projeto se estão previstas na Lei Orçamentária anual do Município? Por que as mudanças não foram submetidas ao Conselho Gestor da ZEIS?

O projeto Aldeia da Praia não utiliza os instrumentos do Estatuto da Cidade (facilitadores do acesso à terra urbana) para viabilizar a implantação de equipamentos públicos nos terrenos particulares vazios próximos à comunidade, nem para a construção de moradia de interesse social nos terrenos próximos da faixa de praia – muitos inclusive foram classificados como ZEIS do tipo “Vazio”. O terreno escolhido para o reassentamento das famílias (Conjunto Alto da Paz) está

localizado no Morro Santa Terezinha, em área com evidentes fragilidades ambientais e separada, por diversas barreiras, do local de origem das famílias.

Continuamos os processos de pesquisa para entender e visibilizar outras intervenções públicas e privadas previstas, ou em execução, para o território e seu entorno. No que diz respeito ao Plano Popular em si, ele se encontra em processo final de elaboração. Foi interrompido pela pandemia, mas deve, logo que possível, ser apresentado em audiência pública à Prefeitura, por demanda do próprio Ministério Público.

Como produto do processo de planejamento em curso, o plano prevê, no seu último capítulo, seus próximos passos, considerando-o um documento aberto, dinâmico, vivo. Nesse quesito, o que já podemos vislumbrar como continuidade, após o lançamento da primeira versão, é o levantamento das casas para além do setor mais ameaçado (ver figura 7); um processo de capacitação e de diálogo sobre um modelo de normatização especial para a ZEIS Cais do Porto e, ainda, os moradores colocam a possibilidade/desejo de promoção de regularização fundiária coletiva.

Como avaliação-síntese do processo de resistência frente aos grandes projetos urbanos – que está em plena atividade – referenciamos-nos à Miraftab (2012), que nos fala de espaços convidados e espaços inventados.

Insurgent citizenship practices do not excuse the state from its responsibilities; rather, they hold the state accountable through means beyond the state-sanctioned channels of citizen participation. The practice of insurgent citizenship is not confined to invited spaces of citizenship such as the Senate, the municipal councils, the planning commission's community hearings, citizen review boards, and nongovernmental organizations (NGOs). Such citizenship practices occur as well in self-determined invented spaces where citizens participate through direct action, often with oppositional practices that respond to specific contexts and issues (MIRAFTAB, 2012, p.12)³⁰

É exatamente assim que vislumbramos o Conselho da ZEIS Serviluz e a Comissão Titan, respectivamente. Uma, com todo o aparato e repertório institucional e a outra, construída nas frestas da institucionalidade. Suas agendas e agentes em muito dialogam, mas as estratégias diferiram substancialmente.

Avaliamos que, nesse processo, a atuação mais institucional, demandando informações e mudanças via conselho gestor, pouco in-

30 "Práticas de cidadania insurgente não eximem o Estado de suas responsabilidades; em vez disso, elas responsabilizam o Estado por meios que vão além dos canais de participação cidadã sancionados pelo Estado. A prática da cidadania insurgente não se limita a espaços de cidadania convidados, como o Senado, os conselhos municipais, as audiências públicas, os conselhos de revisão dos cidadãos e organizações não governamentais (ONGs). Tais práticas de cidadania também ocorrem em espaços inventados e autonomamente determinados em que os cidadãos participam por ação direta, geralmente com práticas de oposição que respondem a contextos e questões específicas." (MIRAFTAB, 2012, p.12)

fluenciou na mudança do projeto. A ausência da prefeitura, ou, pelo menos, de pessoas da Prefeitura que efetivamente tivessem poder na gestão, geravam apenas silêncio ou informações superficiais.

As legítimas demandas colocadas pelos conselheiros passavam/passam meses sem resposta da gestão. É um espaço que o setor privado nem busca disputar. Lembremos que um dos cinco planos em elaboração no PIRF diz respeito à participação social e ao fortalecimento comunitário, outro, à geração de emprego e de renda. No entanto, ações cotidianas da gestão atropelam esses temas e sua deliberação pelo Conselho Gestor. Registre-se ainda a desconsideração do tema das ZEIS de Vazios situadas no seu entorno e proximidades.

A movimentação insurgente via Comissão Titan reverberou em pressão à gestão municipal. Talvez, se o Titanzinho não tivesse se fechado/blindado de certa forma, bem como se fortalecido internamente, estando receptivos aos apoios de assessorias, construindo sua própria agenda, se tivesse ido para dentro de uma arena de debate que o Estado criou, não tivesse sido tão incisivo, nem alcançaria êxito. Na audiência pública do Aldeia da Praia, por exemplo, o convite para a mesa foi para o presidente do Conselho Gestor da ZEIS Serviluz, enquanto a plateia da audiência pública foi mobilizada principalmente pela Comissão Titan, que lá chegaram organizados, conscientes de seus posicionamentos.

A enorme vitória desse percurso ocorre quase completamente por fora do debate de um plano convencional e tecnocrático, permeado por burocracias e atendimento de estruturas, agentes, tempos estatais, como a construção do PIRF do Serviluz. Entendemos que quem busca fazer a conexão efetiva disso com o entorno, com as demandas concretas, com a resistência e construção cotidiana é a Comissão Titan, que também contou com o apoio de articuladores, inclusive do MPE.

O processo de planejamento popular que acompanhamos nesse território faz frente significativa ao modo de fazer cidade adotado pela gestão, em que projetos que atendem a interesses hegemônicos sobressaem aos processos de planejamento oficiais. O processo de planejamento a partir da comunidade, na forma como se deu, expôs as contradições e as falsas promessas do planejamento urbano, criando instâncias diversas do pensar e fazer a cidade, que incorpora essencialmente uma visão mais criativa, ousada, integrada e sustentável dos

territórios, com respeito às especificidades locais, o tempo político e a urgente descolonização do pensamento urbano.

Referências bibliográficas

- BERNAL, M. C.** *A metrópole emergente: ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza*. Fortaleza: Editora UFC/Banco do Nordeste do Brasil S.A., 2004. CAMPOS
- FILHO, C. M.** *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos. O que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil*. 4 ed. São Paulo: Studio Nobel, 2001.
- CAVALCANTE, E.** *Os meandros do habitar na metrópole: expansão urbana e controle territorial na produção do litoral de Fortaleza*. Tese de doutorado em Geografia – UFC. Fortaleza, 2017.
- FORTALEZA.** Lei nº 062 de 2009. Plano Diretor Participativo.
- HOLANDA, B.; PINHEIRO, V.** Do princípio da gestão democrática à prática da gestão privatista e segregadora: a experiência de Fortaleza na implementação das ZEIS e PPPs. In: ENANPARQ, V, 2018, Salvador. Anais: 2018.
- MIRAFITAB, F.** “Planning and Citizenship”. In: Rachel Weber and Randall Crane (eds.) *Oxford Handbook of Urban Planning*. Oxford University Press. 2012. Chapter 38, pp. 1180-1204.
- NOGUEIRA, A. A.** *Fogo, vento, terra e mar: migrações, natureza e cultura popular no bairro Serviluz em Fortaleza (1960-2006)*. São Paulo: PUC de São Paulo: Mestrado em História Social: Dissertação de Mestrado, 2006. RAMIRES, A. R.
- “Tamanho de novo farol do Mucuripe permitirá construções mais altas”. O Povo, 19 set. 2017. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/jornal/cotidiano/2017/09/tamanho-de-novo-farol-do-mucuripe-permitira-construcoes-mais-altas.html>>. Acesso em: 2018 jun. 27.
- ROLNIK, R.** *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 1ed. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ROSA, S.V., Et al.** “Regulação para desregulamentação: Novos e Velhos Instrumentos urbanísticos”. Em: ROLNIK, Et al. *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2018. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/cidade-estado-capital-reestruturacao-urbana-e-resistencias/>>.
- RUFINO, M. B. C.** *Incorporação da Metrópole: transformações da produção imobiliária e do espaço na Fortaleza do século XXI*. São Paulo: Annablume, 2016.
- VASCONCELOS DE LIMA, E. L.** *Das Areias da Praia às Areias da Moradia: Um Embate Socioambiental em Fortaleza – CE*. Fortaleza. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005. Defesa em: 27/ 06/ 2005, Fortaleza – CE.

Organização:



OBSERVATÓRIO DE
REMOÇÕES

Apoio:



FORD
FOUNDATION