



Observatório de Remoções: Uma década de avanços e desafios epistêmicos e metodológicos

Observatório de Remoções
Relatório trienal 2021-2023

lab**cidade**



ORGANIZAÇÃO DA PUBLICAÇÃO: Clara Assunção, Débora Ungaretti, Isadora Guerreiro, Paula Freire Santoro e Raquel Rolnik

PROJETO GRÁFICO: Víctor Seledônio Castro

DIAGRAMAÇÃO: Víctor Seledônio Castro e Henrique Giovani Canan

PESQUISA



APOIO



Este trabalho foi realizado a partir de diversos apoios financeiros como o da Fundação Ford, Fundação Rosa Luxemburgo, de bolsas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Observatório de remoções [livro eletrônico]: uma década de avanços e desafios epistêmicos e metodológicos: relatório trienal 2021-2023 / organização da publicação Clara Assunção...[et al.]. -- São Paulo : Ed. dos Autores, 2024. PDF

Vários colaboradores.
ISBN 978-65-01-00177-7

1. Despejo - Brasil 2. Habitação 3. Habitação - Aspectos sociais 4. Moradias - Brasil 5. Pandemia - Aspectos sociais 6. Políticas públicas I. Assunção, Clara.

24-203517

CDD-300

Índices para catálogo sistemático:

1. Ciências sociais 300

Tábata Alves da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9253

Fontes: Fira Sans



Observatório de Remoções: Uma década de avanços e desafios epistêmicos e metodológicos

**Observatório de Remoções
Relatório trienal 2021-2023**

lab**cidade**

Observatório de Remoções

Equipes

LabCidade FAUSP

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

| Coordenadores

Aluízio Marino
Isadora de Andrade Guerreiro
Paula Freire Santoro
Raquel Rolnik

| Pesquisadores

Adriana Marin Toro
Alec Akasaka Benedusi
Amanda Silber Bleich
Ana Luíza Pacheco e Silva
Débora Ungaretti
Fernanda Accioly Moreira
Gabriela Azzolini
Guilherme Lobo
Henrique Giovani Canan
Julia Terron
Laisa Eleonora Stroher
Larissa Gdynia Lacerda
Leonardo Foletto
Luís Augusto Gendler Jacon
Luiza Mateo
Mariana de Freitas Andrade
Matheus Henrique da Silva Martins
Paula Victória Santos Gonçalves de Souza
Pedro Henrique Rezende Mendonça
Pedro Henrique Lima
Pedro Pires
Renato Abramowicz Santos
Vitor Rodrigues Inglez de Souza

LabJuta UFABC

Laboratório Justiça Territorial
Universidade Federal do ABC
Santo André - SP

| Coordenador

Francisco Comaru

| Pesquisadora

Talita Anzei Gonsales
Luciana Bedeschi
Benedito Roberto Barbosa

GENI-UFF *

Grupo de Estudos dos Novos
Illegalismos
Universidade Federal
Fluminense | Rio de Janeiro - RJ

| Coordenadores

Daniel Veloso Hirata
Carolina Christoph Grillo

| Pesquisadores

Renato Coelho Dirk

Transborda UNIFESP *

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

| Coordenadores

Giovanna Bonilha Milano
Gustavo Francisco Teixeira
Prieto

| Pesquisadoras

Ana Luiza Vieira Gonçalves
Anna Paula de Jesus Guedes
Cláudia Rosane Garcez
Fernanda de Gobbi
Júlia do Nascimento de Sá

LEV-UFC *

Laboratório de Estudos da
Violência
Universidade Federal do Ceará
| Fortaleza - CE

| Coordenador

Luiz Fábio Silva Paiva

| Pesquisadora

Valéria Pinheiro

* GENI UFF, Transborda UNIFESP e LEV UFC integraram o projeto em setembro de 2022.

Sumário

INTRODUÇÃO 11

O Observatório de Remoções 11

Observatório de Remoções: uma década de avanços e desafios epistêmicos e metodológicos 12

Metodologias do mapeamento de remoções em imagens e gráficos 16

BLOCO I: A INTENSIFICAÇÃO DA EMERGÊNCIA HABITACIONAL NO CONTEXTO DE PANDEMIA

1. Suspensão dos despejos residenciais é medida essencial neste momento de pandemia 29

Raquel Rolnik, Débora Grama Ungaretti, Pedro Henrique Rezende Mendonça

2. Redes e territórios: Ações de enfrentamento a processos de despossessão em tempos de pandemia 37

Renato Abramowicz Santos

3. Da máquina de despejos aos despejos invisíveis: aluguel e insegurança habitacional em São Paulo 59

Débora Grama Ungaretti, Fernanda Accioly Moreira, Larissa Gdynia Lacerda, Luiza Mateo, Pedro Henrique Rezende Mendonça

4. Violência institucional durante a pandemia no Brasil: conflitos pela terra urbana e a luta contra os despejos 91

Hugo Fanton Ribeiro da Silva, Talita Anzei Gonsales, Benedito Roberto Barbosa

5. Cartografia da Campanha Nacional Despejo Zero: enredos de cuidado e política 127

Julia Ávila Franzoni, Raquel Ferreira Pires, Julia Magnoni, Talita Anzei Gonsales

BLOCO II: POLÍTICAS PÚBLICAS E REMOÇÕES PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS HABITACIONAIS

6. Articulação #AtingidospelaPPP: Relatos de uma experiência de resistência contra remoções 157

Débora Grama Ungaretti, Larissa Gdynia Lacerda, Isadora Marchi de Almeida, Paula Freire Santoro, Alessandra D'Avanzo, Ana Cristina Coimbra, Ana Sueli Ferreira, Benedito Roberto Barbosa, Bruna Simões, Crenildes Jesus da Silva, Tereza Herling

7. Nota técnica: Conselho Gestor das Zonas Especiais de Interesse Social em São Paulo: o caso da comunidade Futuro Melhor, Zona Norte 207

Vitor Rodrigues Inglez de Sousa, Paula Freire Santoro, Débora Ungaretti, Taíssa Nunes Vieira Pinheiro, Allan Ramalho Ferreira, Pedro Ribeiro Agustoni Feilke

8. Disputas e discricionariedade do Estado na consecução do Conselho Gestor de ZEIS na PPP Habitacional das Comunidades do Violão, Zona Norte de São Paulo 257

Amanda Silber Bleich, Ana Luíza Pacheco e Silva, Paula Freire Santoro, Isadora de Andrade Guerreiro

POLÍTICAS DE ALUGUEL

9. A locação social, do direito ao serviço: flexibilização, privatização e financeirização 281

Isadora de Andrade Guerreiro

ÁREA CENTRAL: ENTRE PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA, POLÍTICAS URBANAS, REMOÇÕES E RISCO

10. Leituras interseccionais dos conflitos no Projeto de Intervenção Urbana Setor Central 309

Henrique Giovanni Canan, Laisa Stroher, Paula Freire Santoro, Paula Victória Santos Gonçalves de Souza

11. Diretrizes do judiciário sobre segurança predial em ocupações urbanas 327

Celso Santos Carvalho, Francisco de Assis Comaru, Jaques Gerab Junior, José Zarif Neto, Luiz Antonio Rocha Rosalem e Ricardo de Sousa Moretti

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

12. O anjo caído na terra prometida: propriedade, regulação e conflitos na reurbanização periférica da São Paulo do século XXI 355

Giovanna Bonilha Milano, Guilherme Moreira Petrella, Magaly Marques Pulhez

BLOCO III: VIOLÊNCIA ESTATAL NA PRODUÇÃO DE TERRITÓRIOS NO CENTRO

13. Violências do Estado na produção de territórios, informalidade e redes de proteção 389

Renato Abramowicz Santos

14. E quando o conflito é planejado? Ensaio sobre o planejamento do Estado e os conflitos recentes na Cracolândia de São Paulo 431

Aluizio Marino, Pedro Henrique Barbosa Muniz Lima, Luís Jacon

15. Relatos de viagem: sobre a informalidade popular, tentativas de criminalização, e estratégias de resistência e de reivindicação por direitos – contatos entre São Paulo e Los Angeles 445

Renato Abramowicz Santos

BLOCO IV: DESPOSSOES E RESISTÊNCIAS TERRITORIAIS NA AMÉRICA LATINA E NO MUNDO: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

16. Argentina ¿“2001 sem 2001”? : transformações da dívida 463

Verónica Gago

17. Urbanismo miliciano, remoções públicas e fragmentação política 469

Marcella Araújo

BLOCO V - DISPOSSESSIONS IN CONTEMPORANEITY

18. Territorial dispossession under financialised capitalism and its discontents: insurgent spatialities and legal forms 481

Raquel Rolnik, Carolina Amadeo, Moniza Rizzini Ansari

19. Towards a Post-Pandemic Housing Policy for Cities 513

Eva Garcia Chueca, Raquel Rolnik

20. Vivienda como servicio: alquiler entre informalidad, finanzas y precariedad de las políticas públicas 523

Isadora de Andrade Guerreiro, Raquel Rolnik

21. State violence in the production of territories, informality, and protection networks 547

Renato Abramowicz Santos

22. Travel report: on popular informality, attempts at criminalization, and strategies of resistance and demand for rights – connections between São Paulo and Los Angeles 589

Renato Abramowicz Santos



Introdução

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, o OR é também desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa Transborda, ligado à Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), e conta com a parceria da Fundação Rosa Luxemburgo.

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 progra-

mas 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 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 as situações de conflitos fundiários e emergências habitacionais no debate público.

Observatório de Remoções: uma década de avanços e desafios epistêmicos e metodológicos

Apresentamos nesta publicação uma coletânea de artigos publicados em outros espaços, e aqui reunidos, que consolidam os resultados dos trabalhos desenvolvidos pelo Observatório de Remoções e sua rede de parceiros de pesquisa entre 2021 e 2023. Esta coletânea, que se soma aos relatórios anteriores do Observatório de Remoções, traz novas reflexões sobre as remoções na Região Metropolitana de São Paulo, levando em conta desafios conjunturais, epistemológicos e metodológicos enfrentados em função da pandemia de Covid-19, além de um balanço de 10 anos do Observatório, celebrado em 2022. Para sistematizar os resultados deste ciclo foi organizada esta coletânea com 22 artigos que demonstram a complexidade e diversidade de temáticas e abordagens envolvidas nas pesquisas e ações do Observatório de Remoções.

As análises apresentadas neste relatório apontam para mudanças nas justificativas e dinâmicas urbanísticas envolvidas nas ameaças, assim como nas formas de resistência que marcaram essa primeira década do Observatório de Remoções.

Tais mudanças ficaram evidentes nos eventos realizados ao longo de 2022 para refletir e celebrar os 10 anos de atividade do Observatório de Remoções. O encontro internacional “Cartografias, ativismos e remoções: experiências pelo mundo”, realizado pelo LabCidade, com apoio da Fundação Rosa Luxemburgo, do Instituto Pólis e da Pró-Reitoria de Pesquisa e Inovação da Universidade de São Paulo (USP) expôs contextos, métodos de mapeamento e cartografias de despejos e remoções que vêm sendo compreendidos como formas de resistências contra esses processos e incidência em políticas, programas e processos que removem.

No marco da celebração dos dez anos de existência do Observatório de Remoções, mais de 200 pessoas também participaram de um encontro na Casa do Povo, no Bom Retiro, em São Paulo, que aproximou comunidades ameaçadas e atingidas por remoções e redes de proteção. Para dar conta dessa realidade em transformação, que marcou o biênio de 2021 a 2023, o Observatório de Remoções atualizou suas estratégias metodológicas de mapeamento. Ao mapeamento colaborativo de remoções e ameaças de remoções, realizado desde 2012, se somou o mapeamento do Banco de Sentenças do Tribunal de Justiça de São Paulo. A partir de técnicas de data web scraping, o Observatório de Remoções passou a levantar e territorializar informações sobre despejos e reintegrações de posse do Banco de Sentenças em primeiro grau do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), que vêm possibilitando uma aproximação quantitativa do universo de casos judicializados.

Acompanhamos o aprofundamento da crise habitacional na pandemia de Covid-19 e suas intersecções com as transformações que vinham acontecendo na produção da cidade, nos territórios populares e no âmbito das políticas públicas urbanas. A partir da mobilização de movimentos de moradia, coletivos, entidades e grupos de pesquisa organizados na Campanha

Nacional Despejo Zero, o Observatório de Remoções apoiou a produção de dados em escala nacional por meio do mapeamento colaborativo das remoções, e a ampliação da rede de apoio a territórios ameaçados por remoção e de incidência no debate público e institucional acerca dos despejos e das remoções. Como exemplo, os dados do mapeamento colaborativo de remoções apoiaram as discussões da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828 no Supremo Tribunal Federal (STF), que suspendeu parte das remoções que iriam acontecer entre junho de 2021 e 31 de outubro de 2022 em todo território nacional. Essa decisão garantiu a permanência de milhares de famílias ameaçadas, a despeito das limitações do alcance da suspensão de todos os casos de ameaça de remoção presentes na própria decisão.

O primeiro bloco, intitulado “A intensificação da emergência habitacional no contexto de pandemia” aborda os efeitos desta nos processos de despossessão que, apesar de históricos, tiveram seus alcances agravados e reatualizados em decorrência da emergência sanitária. Grupos impactados pela perda de renda e, conseqüentemente, a perda do custeio de um aluguel, mas que também foram capazes de produzir novas estratégias e práticas de solidariedade.

Na sequência, o segundo bloco “Políticas públicas e remoções” apresenta análises críticas de políticas públicas urbanas em um contexto crescente de submissão da moradia e da cidade a lógicas de rentabilidade financeira. Parte de iniciativas como as Parcerias Público-Privadas (PPPs) habitacionais, que vem sendo a principal política de produção de moradia, apesar de reproduzir contradições históricas que até hoje fundamentam o déficit habitacional. Como novo instrumento de política pública, as PPPs também levaram à formação de novas redes de resistência aos processos de despossessão em que o Estado – em parceria com

setor privado –, é agente da remoção. Este conjunto analisa ainda o papel do auxílio aluguel na gestão da insegurança habitacional, acompanhando o processo de financeirização da moradia. Ampliando o repertório crítico no campo do planejamento urbano, este segundo bloco ilumina as questões em torno dos Projetos de Intervenção Urbana (PIU) no Setor Central e debate a trajetória da política pública de regularização fundiária no Brasil, especialmente diante das mudanças nas políticas públicas voltadas para a maior participação do setor privado.

O terceiro bloco aborda o tema da violência estatal na produção de territórios em São Paulo. Os artigos são fruto de pesquisas que acompanham processos de reestruturação urbana na área central da cidade, onde o Estado provoca remoções, deslocamentos, destruição de territórios e de tecidos sociais longamente constituídos, e redes e arranjos de proteção (habitacionais, inclusive) também constituem novos mercados informais como respostas a essas violências. A partir da observação da chamada *cracolândia*, assim denominada em função da presença de cenas abertas de uso de álcool e outras drogas, outro artigo se pergunta até que ponto a produção e manutenção sistemática dos conflitos instalados na região não faz parte do planejamento do Estado.

A interlocução e atuação articulada do Observatório de Remoções com parceiros que atuam pela garantia de direitos dos atingidos e ameaçados de remoção, ampliou o olhar de observação das remoções para os processos de despossessões e resistências territoriais na América Latina e outras regiões que marcam o quarto e o quinto blocos, contendo produções dos pesquisadores em outros idiomas se referindo aos impactos dos processos de ameaça, remoções e despejos pelo mundo.

Metodologias do mapeamento de remoções em imagens e gráficos

Apresentação

O Observatório de Remoções mapeia remoções na Região Metropolitana de São Paulo desde 2012. O projeto é coordenado pelo LabCidade (FAU-USP) em parceria com o Grupo de Pesquisa Transborda (UNIFESP).

O mapeamento se divide em duas frentes principais, com três resultados, como pode ser visto na tabela a seguir.

Como todo método, o Mapeamento Colaborativo das Remoções possui algumas limitações que devem ser consideradas na reprodução de seus dados. As análises qualitativas aqui reportadas foram obtidas a partir de múltiplos métodos e fontes de dados. Esse levantamento 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

Tabela 1

Métodos e Resultados

Elaboração: LabCidade.

MÉTODOS	<p>Mapeamento colaborativo</p> <p>Mapeamento de remoções por denúncia, clipping, pesquisa de campo e leitura de dados oficiais</p>	<p>Levantamento quantitativo</p> <p>Leitura do Banco de Sentenças em primeiro grau do TJSP. Os casos são filtrados para incluir apenas sentenças que mencionem endereços ou terrenos.</p>	
RESULTADOS	<p>Remoções coletivas</p> <p>Remoções e ameaças de remoção coletivas, de diversas naturezas, com informações qualitativas sobre os atingidos, agentes promovedores, justificativas mobilizadas e afins.</p> <p>ver dados</p>	<p>Conflitos de posse</p> <p>Sentenças relacionadas a reintegrações de posse, esbulho, turbação e ameaça, coletivas e individuais.</p> <p>ver dados</p>	<p>Conflitos de aluguel</p> <p>Sentenças relacionadas a despejos e cobrança de aluguel.</p> <p>ver dados</p>

forneem 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 partir disso, o Observatório de Remoções tem como objetivos: a) identificar e compreender, em diferentes escalas, os impactos proporcionados pelas remoções e ameaças; e (b) sistematizar e compartilhar informações para fortalecer a resistência dos atingidos contra políticas e projetos urbanos que implicam em processos de desposseção e violação de direitos.

Linha do tempo

Os resultados do mapeamento coletivo foram compilados até junho de 2023, e o levantamento quantitativo foi compilado até janeiro de 2024.

Gráfico 1

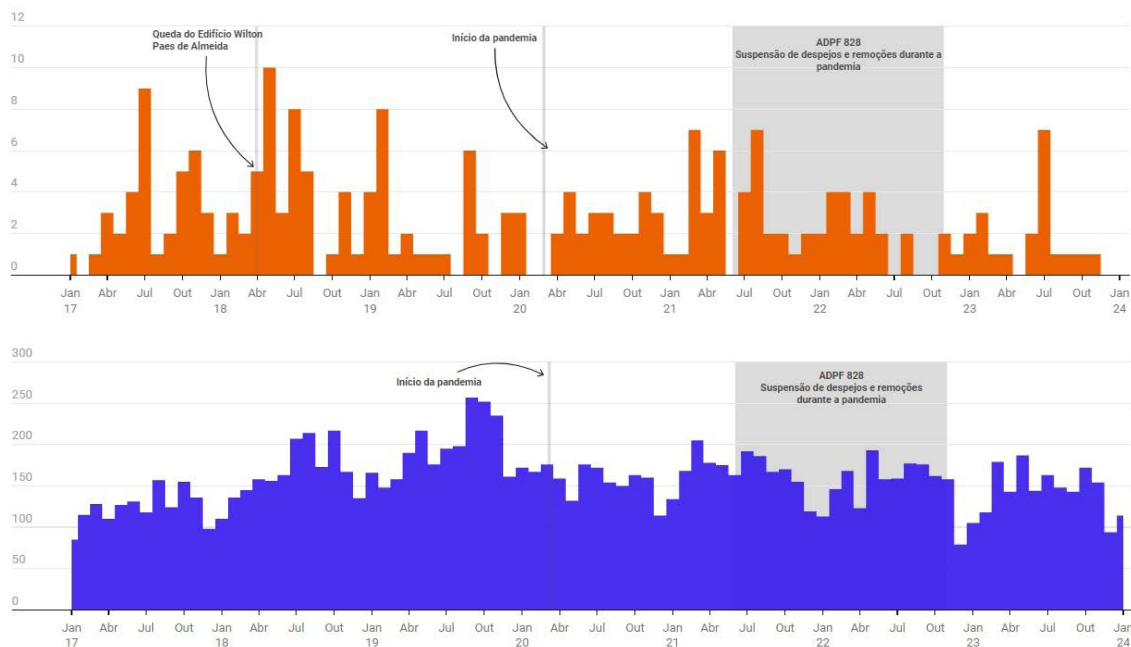
Remoções coletivas mapeadas colaborativamente na RMSP.

Elaboração:
LabCidade. Criado com
Datawrapper.

Gráfico 2

Conflitos de posse. Sentenças procedentes relacionadas a reintegrações de posse, esbulho, turbação e ameaça, coletivas e individuais na RMSP.

Elaboração:
LabCidade. Criado com
Datawrapper.



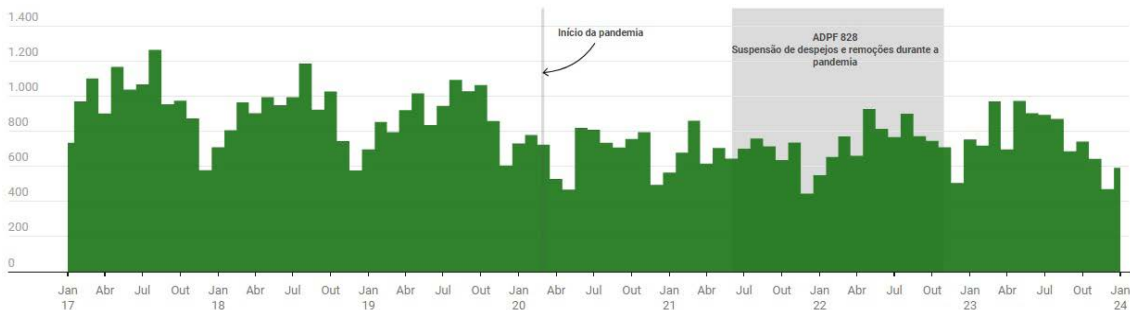


Gráfico 3

Conflitos de aluguel. Sentenças procedentes e homologações de despejo por falta de pagamento de aluguel na RMSP.

Elaboração:
LabCidade. Criado com
Datawrapper.

Remoções coletivas

A série histórica do Mapeamento Colaborativo das Remoções reforça também a tese de que existe uma dinâmica sistêmica de desposseção na metrópole que mantém milhares de famílias em constante situação de insegurança habitacional, como destacamos em O ciclo vicioso das remoções na metrópole paulista¹.

A pandemia de COVID-19, decretada em março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS), é um marco recente para o mapeamento das remoções, em virtude dos períodos de suspensão das desocupações pelo Supremo Tribunal Federal. Entretanto, violando recomendações nacionais e internacionais, o deslocamento forçado de pessoas continuou sendo realizado por agentes públicos e privados, e os conflitos fundiários, mesmo diante de um cenário de emergência sanitária, foram acirrados, como indicaram nossos levantamentos da época².

1 <https://www.labcidade.fau.usp.br/o-ciclo-vicioso-das-remocoes-na-metropole-paulista/>

2 <https://www.labcidade.fau.usp.br/remocoes-aumentam-durante-a-pandemia-despejozero/>

	Ocorrências mapeadas	Famílias atingidas
Remoção total	95	34.987
Remoção parcial	49	6.802
Remoções após incêndio	10	781
Ameaça de remoção	1.058	238.364

Tabela 2

Total de famílias* removidas ou ameaçadas de remoção na RMSP (2017-2023)

*: a categoria família é mobilizada para simplificar a quantificação do número de atingidos, sendo que o número de pessoas exatas, além de maior, é de difícil contabilização.

Elaboração:
LabCidade. Criado com
Datawrapper.

O número de casos de remoções não foi ainda maior por conta de articulações locais de resistência³ aos processos de despossessão, como a Campanha Despejo Zero⁴, principalmente. Lançada em julho de 2020, a iniciativa foi fundamental para que o ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal (STF), deferisse, no ano seguinte, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828⁵. O instrumento jurídico, ajuizado pelo PSOL, suspendeu, de junho de 2021 a outubro de 2022, medidas administrativas ou judiciais que resultassem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representavam área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis.

3 <https://www.labcidade.fau.usp.br/remocoes-forçadas-persistem-na-pandemia-enquanto-resistencias-se-articulam-despejozero/>

4 <https://www.campanhadespejozero.org/>

5 <https://www.labcidade.fau.usp.br/stf-suspender-remocoes-durante-a-pandemia-e-defender-a-vida/>

Principais justificativas mobilizadas (2017-2023)

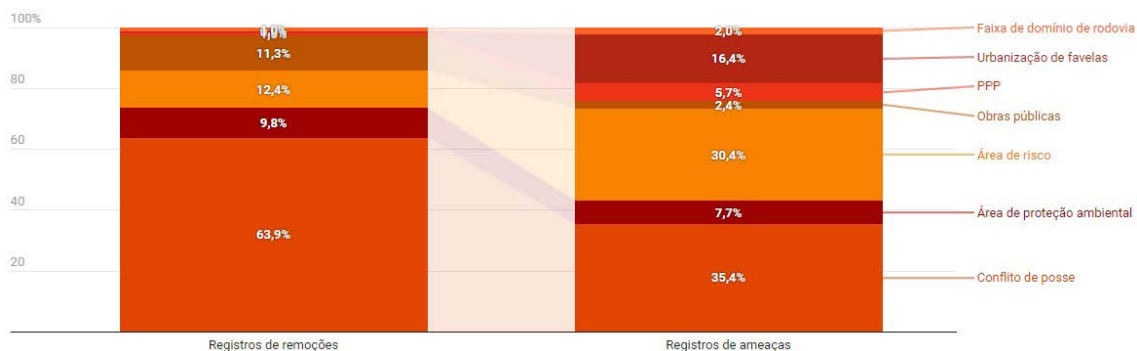


Gráfico 4

Principais justificativas mobilizadas (2017-2023)

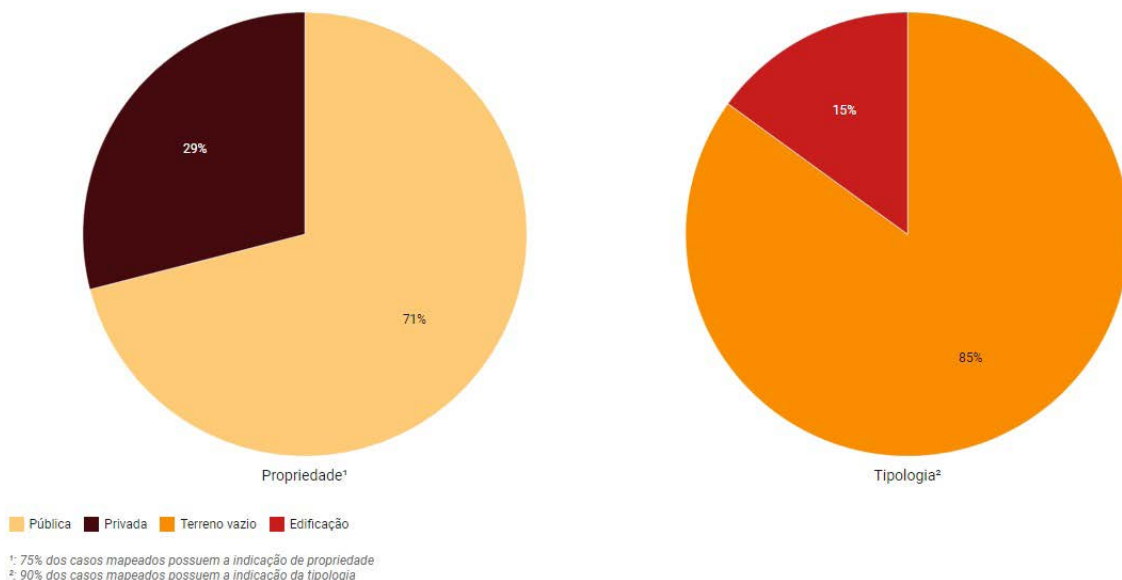
Elaboração:
LabCidade. Criado com
Datawrapper.

Principal justificativa mobilizada para a remoção ou ameaça. Destacamos que em parte dos casos mapeados não foi possível identificar as justificativas mobilizadas pelos agentes da remoção.

Ao longo do período em que esteve em vigência, a ADPF 828 teve o efeito de suspender uma série de remoções, mas ela também foi marcada pelo descumprimento⁶ por parte de agentes públicos de governos e do judiciário paulista, de acordo com o levantamento do Observatório de Remoções.

6 <https://www.labcidade.fau.usp.br/remocoes-na-rmsp-desrespeitam-decisao-do-stf-sobre-despejos-na-pandemia/>

Propriedade e tipologia dos casos mapeados (2017-jun2023)



As atualizações mais recentes indicam que, neste momento, o centro de São Paulo é o epicentro dos conflitos em torno da moradia, que acontecem em meio ao “regime de transição” estabelecido pelo STF, em outubro de 2022, diante do fim da suspensão das desocupações coletivas. O quadro que se anuncia é de retomada das remoções sem qualquer amparo às famílias atingidas.

Confira: [Frente de expansão imobiliária no Centro de São Paulo intensifica a expulsão de não proprietários](https://www.labcidade.fau.usp.br/frente-de-expansao-imobiliaria-no-centro-de-sao-paulo-intensifica-a-expulsao-de-nao-proprietarios/)⁷.

Gráfico 5

Propriedade e tipologia dos casos mapeados (2017-jun2023)

Elaboração:
LabCidade. Criado com
Datawrapper.

⁷ <https://www.labcidade.fau.usp.br/frente-de-expansao-imobiliaria-no-centro-de-sao-paulo-intensifica-a-expulsao-de-nao-proprietarios/>

Agentes executores⁸ das remoções (2021-2023)



Gráfico 6

Agentes responsáveis pela execução das remoções mapeadas entre janeiro de 2021 e dezembro de 2023

Elaboração:
LabCidade. Criado com
Datawrapper.

Apenas em 2021 a variável referente ao agente executor da remoção foi adicionada em nosso banco de dados. Portanto não possuímos essa informação para as remoções mapeadas anteriormente.

Com relação aos dados colaborativos (denúncias), nos últimos anos tem sido cada vez mais frequente o compartilhamento de relatos por meio das redes sociais do LabCidade e parceiros. O canal oficial para o registro de denúncias de ameaças de remoção segue sendo o formulário disponibilizado aqui e o número de WhatsApp do Observatório de Remoções (11) 911 449 587.

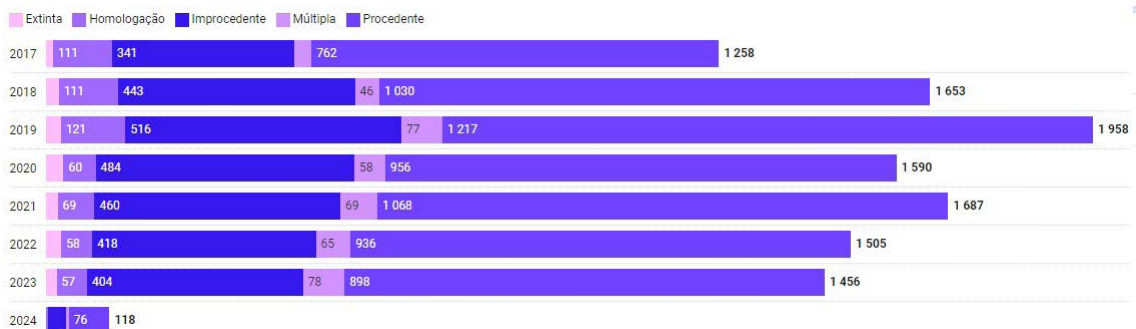
Gráfico 7

Sentenças por desfecho

Elaboração:
LabCidade. Criado com
Datawrapper.

Conflitos de posse

Sentenças agregadas por unidade judicial (conflito de posse, desde 2017).



8 59% dos casos contém a informação referente ao agente de execução.

Conflitos de aluguel

Mapa 2

Sentenças procedentes por 100 mil domicílios

Elaboração:
LabCidade. Criado com
Datawrapper.

Sentenças agregadas por unidade judicial (conflitos de aluguel, a partir de 2017).

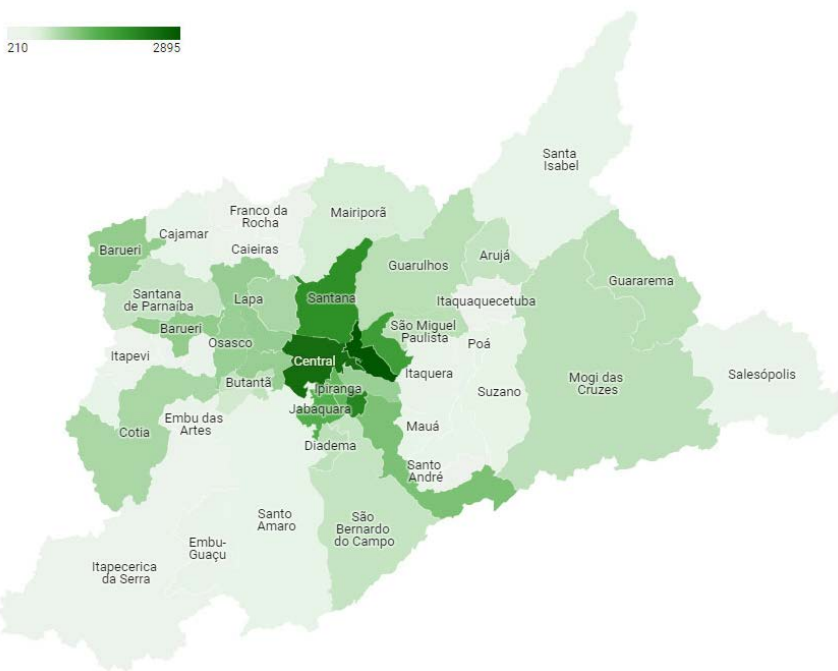


Gráfico 9

Sentenças por desfecho

Elaboração:
LabCidade. Criado com
Datawrapper.

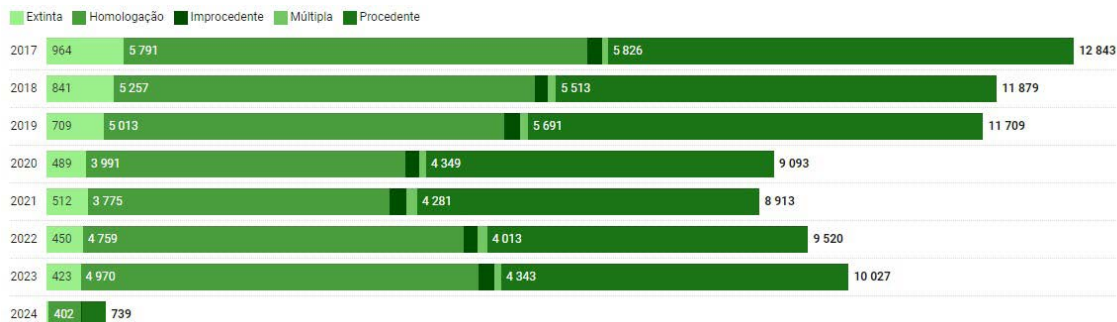
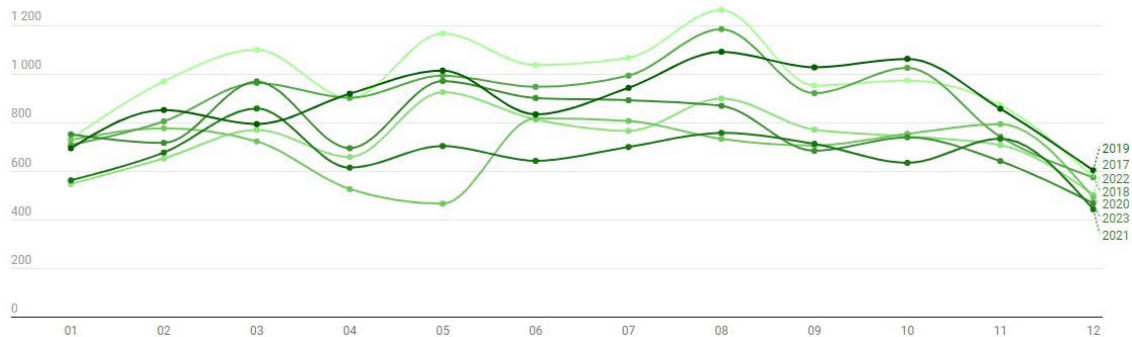


Gráfico 10
Sentenças procedentes divulgadas por mês

Elaboração:
 LabCidade. Criado com
 Datawrapper.

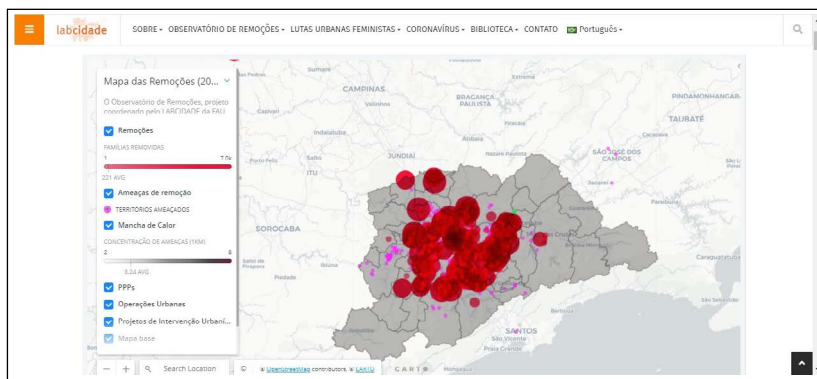


Quadro 1
QR Code para acessar link plataforma LabCidade | Reprodução da página Remoções na região Metropolitana de São Paulo

Elaboração: LabCidade.



A página **Remoções na região Metropolitana de São Paulo** pode ser visualizada na íntegra pelo acesso ao QR Code acima e pelo link seguinte: <https://www.labcidade.fau.usp.br/remocoes-na-regiao-metropolitana-de-sao-paulo/>





BLOCO I:

A intensificação e a emergência habitacional no contexto de pandemia



1. Suspensão dos despejos residenciais é medida essencial neste momento de pandemia*

Raquel Rolnik, professora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e coordenadora do LabCidade | **Débora Grama Ungaretti**, pesquisadora do LabCidade e doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela FAUUSP | **Pedro Henrique Rezende Mendonça**, arquiteto e urbanista, pesquisador no LabCidade, analista de dados em Peregum

Enquanto este artigo é elaborado, tramita no Congresso, em discussão na Câmara, projeto de lei que tem como um dos focos a proteção dos locatários residenciais, evitando que sejam despejados em meio a pandemia do novo coronavírus e fiquem sem ter onde morar. O projeto deve definir regras claras, que ajudem tanto locatários quanto locadores a se planejar no longo prazo possibilitando, inclusive, renegociações das dívidas a partir de outubro de 2020. Esta aliás tem sido a política adotada em vários países e cidades assoladas pela pandemia.

Conforme já discutimos antes¹, defendemos que essa proteção seja ainda mais ampla, considerando diferentes situações sociais, econômicas e territoriais, e garanta a suspensão não só das liminares, mas de todos os despejos, bem como a possibilidade de que os pagamentos de aluguel residencial sejam reduzidos ou suspensos para quem perdeu renda durante a crise, podendo ser retomados a partir de outubro de forma parcelada.

Se, de um lado, assegurar a proteção às famílias contra despejo em tempos de pandemia é fundamental, de outro, tem-se levantado a preocupação com locadores que dependem da renda do aluguel para subsistência, suprimindo a ausência de outros mecanismos de seguridade social. Por isso, é necessá-

*Este artigo foi originalmente publicado em: ROLNIK, R.; UNGARETTI, D.; MENDONÇA, P. H. R. Suspensão dos despejos residenciais é medida essencial neste momento de pandemia. In MARQUES, L.; BORGES, A. Coronavírus e as cidades no Brasil: reflexões durante a pandemia. São Paulo: Outras Letras, 2020, pp. 161-168.

1 <http://www.labcidade.fau.usp.br/suspensao-dos-despejos-residenciais-e-medida-essencial-neste-momento-pandemia/>

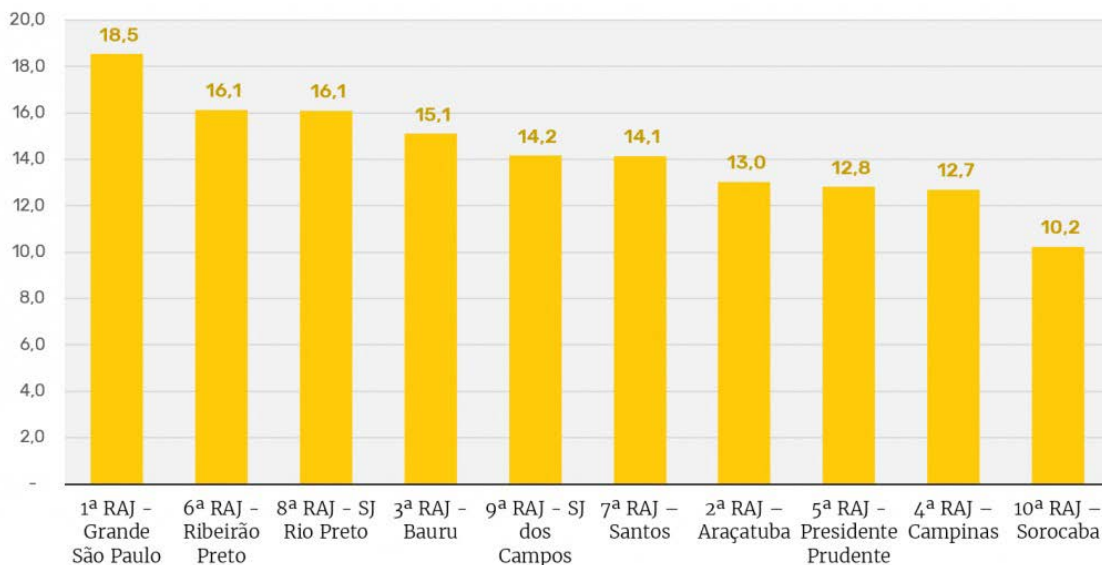


Gráfico 1

Processos de despejo movidos de pessoa física/não identificada contra pessoa física/não identificada, excluídos os explicitamente não residenciais: sentenças por mil domicílios (IBGE 2010).

Elaboração: Pedro Mendonça, LabCidade, 2020.

rio entender qual é o quadro atual da situação dos despejos e sua iminência, uma vez que, como veremos adiante, esta já era uma questão muito relevante antes da pandemia.

O LabCidade realizou um levantamento completo das sentenças de despejo em primeiro grau no banco de sentenças do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo². Foram tabulados dados de 2013 a 2018, somando 280.000 sentenças, e os resultados nos oferecem uma leitura sobre a importância da suspensão dos pagamentos e possíveis impactos caso essa medida não seja tomada.

A judicialização tem um impacto significativo na segurança habitacional no estado de São Paulo (veja gráfico 1). Entre 2013 e 2018, mais de 200 mil sentenças em processos de despejo foram proferidas contra pessoas físicas no estado (desconsiderando processos contra pessoas jurídicas e explicitamente não residen-

² <http://www.labcidade.fau.usp.br/crise-habitacional-em-sp-estamos-diante-de-uma-maquina-de-despejos-e-remocoes/>

ciais), somando 80,4% do total do universo total de despejos. São, em média, 14,3 processos de despejo por mil domicílios – mas esse número chega a 18,5 na Grande São Paulo (1ª RAJ).

Neste universo, a judicialização leva a uma sentença favorável ao despejo na maioria dos casos (veja gráfico 02). 36% destes processos foram julgados procedentes – ou seja, levaram à expulsão dos locatários. Outros 38% foram homologados, ou seja, as partes chegaram a um acordo: provavelmente os locatários pagaram as dívidas ou parte delas ou saíram voluntariamente do imóvel. Apenas 1% dos processos é julgado improcedente, indicando que o locatário ficou no imóvel. Aqui analisamos apenas as sentenças, mas liminares emitidas na tramitação do processo podem ter antecipado a desocupação dos imóveis.

A maioria dos despejos são contra pessoas físicas (veja gráfico 3). Os processos de despejo contra pessoas jurídicas são minoria, e tem maior concentração na Grande São Paulo (1ª RAJ). Isso significa que, apesar do amplo universo de situações

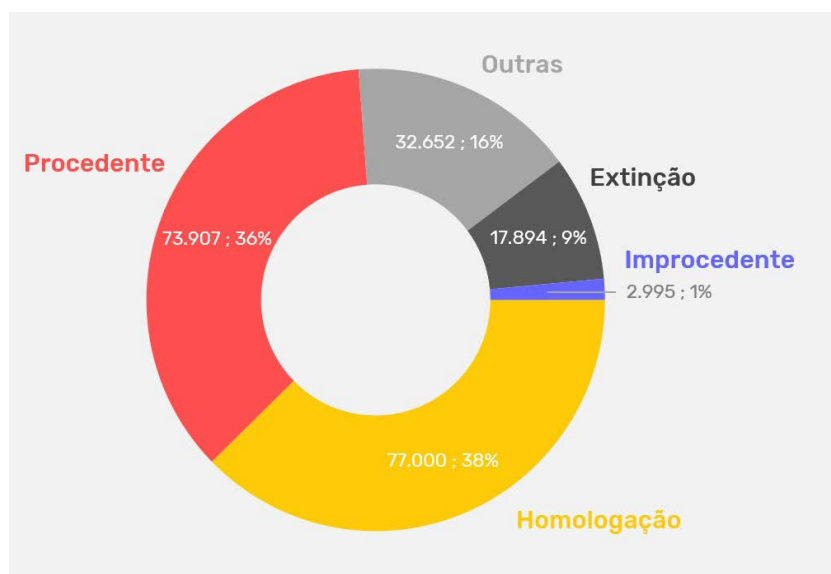


Gráfico 2

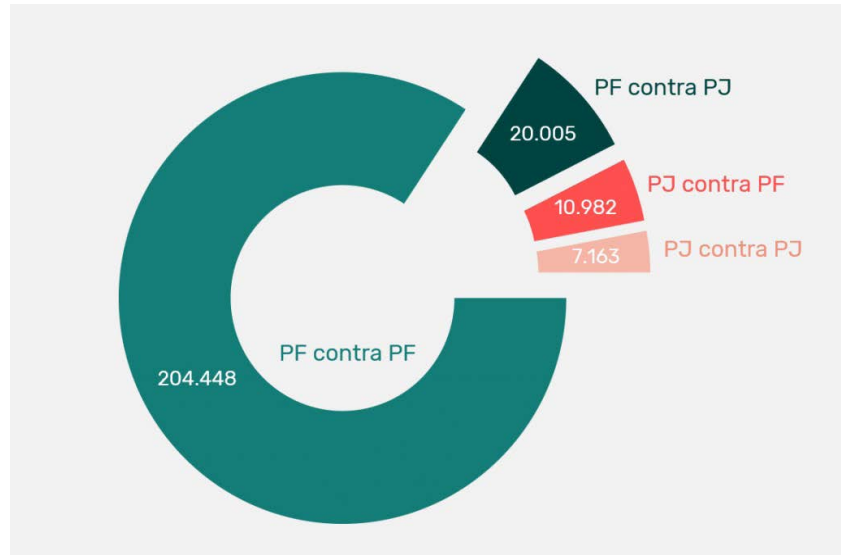
Distribuição do teor das sentenças em primeiro grau em processos de despejo, exceto os explicitamente não residenciais, no estado movidos de pessoa física/não identificada contra pessoa física/não identificada.

Elaboração: Pedro Mendonça, LabCidade, 2020.

Gráfico 3

Distribuição dos processos de despejo no estado, por tipo das partes (PJ: Pessoas Jurídicas, PF: Pessoas Físicas/ Não identificadas), excluídos processos cujo imóvel sub judice é explicitamente não residencial.

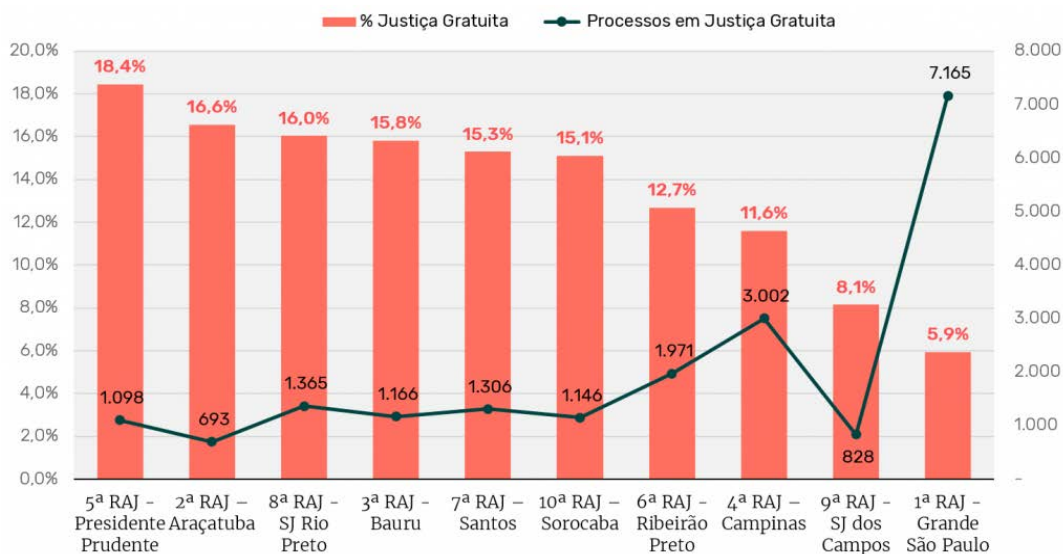
Elaboração: Pedro Mendonça, LabCidade, 2020.



contratuais de locação, as pessoas físicas são as maiores afetadas por despejos, o que justifica uma proteção, mesmo que de forma genérica. No entanto, são também pessoas físicas que, em sua maioria, entram com ações de despejo (também no gráfico 3). Por isso, é preciso discutir o aluguel enquanto fonte de renda essencial para locadores.

Processos em que locadores acessam a justiça gratuita – indicando que tais locadores que não conseguem arcar com os custos do processo judicial e que potencialmente dependem do aluguel como única fonte de subsistência – **são minoria** (veja gráfico 4 a seguir). O percentual de locadores de baixa renda deve ser maior no mercado de aluguéis informal – que infelizmente não pode ser capturada no banco de sentenças.

Nesses casos de locadores dependentes, é desejável uma ação do executivo em assegurar a sua subsistência, o que poderia solucionar o impasse sem destruir o impacto positivo do projeto de lei em discussão na prevenção de despejos. Para esse grupo, seriam necessárias outras políticas de garantia de



renda para assegurar simultaneamente a subsistência dos locadores e a permanência a seus locatários.

Tal impasse decorre da ausência de outros mecanismos de seguridade social mesmo em tempos normais. Locadores de baixa renda sem acesso a benefícios como aposentadoria ou renda básica acabam pressionando o preço dos aluguéis, dificultando o acesso à moradia dos que têm menos renda. Por isso, a importância de um auxílio emergencial para esse grupo. A suspensão geral dos despejos, contudo, deve mirar na proteção dos locatários, pois são eles que correm risco de ficar sem casa neste momento de crise, em que o isolamento social – fique em casa! – é essencial.

O aumento dos preços do aluguel nos últimos anos causou uma pressão sobre as rendas familiares mesmo antes da pandemia. A partir de uma amostra de cerca de 20% das sentenças judiciais de despejo cujo valor do aluguel é declarado, foi possível identificar um aumento do preço dos aluguéis acima da média do Índice FIPE ZAP nos últimos anos, em especial na

Gráfico 4

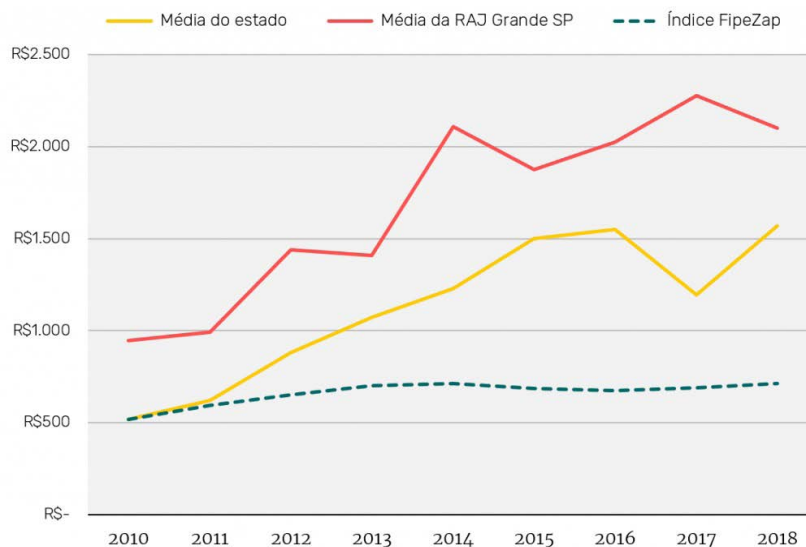
Distribuição dos processos de despejo em justiça gratuita, excluídos processos movidos por pessoas jurídicas.

Elaboração: Pedro Mendonça, LabCidade, 2020.

Gráfico 5

Média do valor do aluguel nos processos de despejo, exceto os movidos por ou contra pessoa jurídica.

Elaboração: Pedro Mendonça, LabCidade, 2020.



Grande São Paulo (1ª RAJ). Isso sugere que muitos locatários absorveram os aumentos dos aluguéis nesse período com um maior comprometimento da sua renda, como apontam também os resultados de 2018 da Pesquisa de Orçamento Familiar³.

Ainda, o aumento do impacto do aluguel sobre a renda não é distribuído igualmente no território. Nas áreas com preços de aluguel elevados, como os grandes centros urbanos, se acirram tanto o problema dos despejos quanto o impacto da suspensão de pagamento para quem tem o aluguel como fonte de renda (veja gráfico 5 a seguir). Por isso, a ausência de dispositivos de proteção a contratos de aluguel pode ter efeitos mais graves nos centros urbanos, justamente onde se concentram os casos de Covid-19.

Isso reforça a importância da suspensão e renegociação do pagamento dos aluguéis para diminuir a pressão do aluguel

3 <http://www.labcidade.fau.usp.br/custos-urbanos-especialmente-com-moradia-comprometem-renda-das-familias/>

sobre as rendas familiares, em especial sobre as rendas que foram diminuídas ou cortadas durante a crise.

Lembramos que esses dados não se referem ao mercado de aluguéis por inteiro, mas retratam justamente o que se quer evitar: o despejo. Estamos falando de dezenas de milhares de famílias que podem acabar ameaçadas e removidas de suas casas durante a crise – apenas no estado de São Paulo e apenas no mercado formal! A ampliação da proteção de locatários no PL, com a possibilidade de suspensão do pagamento de aluguéis residenciais e suspensão de todos os despejos, é essencial para evitar que isso aconteça.



2. Redes e territórios: Ações de enfrentamento a processos de despossessão em tempos de pandemia*

Renato Abramowicz Santos | Pesquisador do LabCidade FAUUSP e doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP)

Introdução

Este texto trata de violências e violações de direitos praticadas pelo Estado durante a pandemia de Covid-19 a partir de casos acompanhados ao longo dos últimos meses, sobretudo na cidade de São Paulo. A apresentação de alguns desses eventos busca revelar os processos de *despossessão* — que são históricos, mas tiveram seus efeitos e alcances agravados e reatualizados — promovidos pelo Estado neste momento de crises de diversas naturezas e que atingem distintos grupos sociais.

O que nos permite colocar em um mesmo plano de referência e análise as vivências de diferentes grupos é o fato de, além de estarem ameaçados pela violência da despossessão, partilharem uma condição de precariedade e uma experiência urbana comuns. Nesse sentido, ameaçados de remoção e removidos, migrantes, ambulantes e população em situação de rua podem ser condições que se atravessam, acumulam e coincidem em uma mesma pessoa ou família. Deste modo, as experiências e dinâmicas sociais e urbanas borram as fronteiras analíticas que buscam enquadrar e engessar a realidade em categorias “puras” de forma fixa e isolada.

Ao adotar a cidade e suas materialidades como plano de referência, este texto apresenta também arranjos e projetos organizados como esforços e possibilidades de enfrentamento des-

*Este artigo foi originalmente publicado em: SANTOS, Renato A. Redes e territórios: Ações de enfrentamento a processos de despossessão em tempos de pandemia. In: GODOI, R.; MOTTA, E.; MALLART, F. (Org). Tempos sombrios: reflexões sobre a pandemia. São Paulo: Editora Funilaria, 2022.

sa realidade de violência e ameaça. O ancoramento territorial e a existência (histórica e socialmente legitimada e consolidada) de redes de atuação e intervenção, anteriores à deflagração da pandemia no país, é o que possibilita, ou ao menos facilita, a efetividade de ação das estratégias e práticas produzidas.

A elaboração deste texto foi possível graças aos trabalhos situados e coletivos de pesquisa e intervenção desenvolvidos a partir do Observatório de Remoções¹ e do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade)², da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), e às discussões, trocas e atividades organizadas pelo Grupo de Pesquisa Cidade e Trabalho³ — entre elas, o processo de reflexão e escrita colaborativa do texto “(Micro)políticas da vida em tempos de urgência” (GRUPO DE PESQUISA CIDADE E TRABALHO, 2020), publicado nesta mesma seção de DILEMAS.

Os processos de despossessão intensificados na pandemia

Historicamente, as remoções de moradia (sempre forçadas e violentas) são um fenômeno invisibilizado e sempre subdimensionado pela falta de registros, dados, números e infor-

1 O Observatório de Remoções, formado por uma rede de parceiros e laboratórios de pesquisa de diferentes universidades de São Paulo, como Universidade de São Paulo (USP), Universidade Federal do ABC (UFABC) e Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)/campus Zona Leste, e de outros estados, tem como objetivo monitorar, analisar, compreender e incidir sobre processos de ameaças e de remoções coletivas nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Fortaleza. Ver (on-line): <http://www.labcidade.fau.usp.br/observatorio-de-remocoies/>

2 O LabCidade, laboratório de pesquisa e extensão, é coordenado pelas professoras Raquel Rolnik e Paula Santoro Para saber mais, ver (on-line): <http://www.labcidade.fau.usp.br/>

3 Sob coordenação da professora Vera Telles, o grupo integra o Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade de São Paulo (USP)

mações oficiais. Por essa e outras razões, surge o Observatório de Remoções (OR), que busca produzir informação, monitorar, mapear, dar visibilidade e, na medida do possível, fortalecer as ações de resistência que se desenvolvem nos territórios contra a naturalização e efetivação das remoções.

Achávamos que com a pandemia e a situação de calamidade decorrente dela, em um momento em que ficar em casa é um dos únicos meios garantidos e comprovados de segurança e proteção contra o contágio pelo novo coronavírus, as remoções de moradia seriam ampla e seguramente suspensas. Mas pelos nossos monitoramentos, pelas denúncias de parceiros e pelo acompanhamento direto de novos casos e ameaças, vimos que estávamos enganados: não só as remoções continuaram acontecendo, violando recomendações nacionais e internacionais, como elas tinham mais do que dobrado em relação ao último levantamento trimestral do OR⁴. Apesar do esforço de acompanhar, registrar e mapear os casos de ameaças e remoções feitos pelo OR, sabemos e reconhecemos que os números que obtemos e divulgamos permanecem subdimensionados. Não existe uma leitura total da realidade, apenas recortes e retratos parciais e momentâneos, circunscritos temporal e geograficamente ou de acordo com a extensão e atuação das redes e parceiros estabelecidos.

No estado de São Paulo, tivemos remoções (que não serão aqui detalhadas⁵) promovidas por agentes públicos e por agentes privados; com decisão de juiz e sem decisão judicial; feita pelos próprios proprietários sem mandado nem oficial de justiça, feita usando a própria pandemia como justificati-

4 Disponível (on-line) em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/remocoes-aumentam-durante-a-pandemia-despejzero/>

5 Para o histórico de alertas e mais informações sobre ameaças e remoções na pandemia, acessar a página do Facebook do OR, bem como o mapeamento divulgado em julho de 2020 (nota 4)

va. Na maioria absoluta dos casos, a população removida não recebeu nenhum tipo de atendimento, colocando como possibilidade para essas pessoas ou a rua ou se arriscar em outras e novas ocupações, provavelmente em condições ainda mais precárias. E, direta ou indiretamente, em todos os casos houve participação do Estado, fosse demandando, autorizando ou executando as remoções.

O OR acompanha casos de remoções coletivas, mas sabemos que aumentaram muito também os casos de despejos individuais (ainda mais difíceis de registrar e mapear), de pessoas com dificuldade para pagar o aluguel ou deixando de fazê-lo, já que a situação de desemprego e crise econômica que já vínhamos enfrentando no país agravaram-se ainda mais. Não por acaso, surge o coletivo Aluguel em Crise⁶, justamente como tentativa de enfrentar e lidar com a realidade dos despejos individuais e os problemas relacionados ao aluguel. Sem conseguir pagar mais o aluguel, muitas dessas pessoas são despejadas, tendo que sair de suas casas e ir para locais mais distantes. Algumas vão morar nas ruas ou procuram vaga nas ocupações de moradia consolidadas da cidade (que também estão cheias e sem vagas). Assim também vão surgindo novas ocupações, que já nascem ameaçadas de remoção: ocupações produzidas pela pandemia.

Enquanto acompanhávamos tudo isso, fomos recebendo também relatos de ameaças de remoção e despejo de migrantes, em sua maioria vindos de outros países, que não conseguiram acessar o auxílio emergencial (por falta de documentos ou outras razões) ou então, tendo acessado, estavam utilizando-o exclusivamente para pagar o aluguel, sem sobrar dinheiro para comprar comida, por exemplo. Fora os relatos de muitos que

⁶ O manifesto de lançamento do coletivo pode ser lido (on-line) em: <https://aluguelemcrise.wordpress.com/>. Para saber mais e acompanhar as ações do coletivo, acessar sua página nas redes sociais.

estavam ameaçados de despejo e perdendo suas moradias, tendo que buscar outra inclusive em outros municípios. Uma situação grave que acontece sem registro nenhum e cuja extensão desconhecemos.

Há também os problemas enfrentados pela população em situação de rua (PINHO et al., 2020) e as dificuldades de distintas naturezas em se conseguir acessar o auxílio emergencial, seja por falta de documentos seja por falta de condições técnicas mínimas para isso — ter um celular, um pacote de serviços de internet, acesso a informações, entre outros.

Estar em situação de rua em abrigos e equipamentos públicos, mesmo com todos os problemas desses equipamentos (LIMA et al., 2020), é diferente de estar fora deles. Muitos prontuários, formulários e registros não têm na parte “logradouro” a opção “em situação de rua”, o que impossibilita também o conhecimento sobre a real situação daqueles que não conseguem acessar o auxílio, além de impossibilitar o registro e acompanhamento dos casos de contaminação e de óbitos pela Covid-19 entre a população em situação de rua (ASSUNÇÃO, 2020). Aqui, assim como no caso dos migrantes, nota-se que as dificuldades de acesso o auxílio emergencial, as exigências burocráticas e a demora na resolução (ou apenas a não resolução) dos problemas revelam que não se trata de simples lapso por parte do Estado, ainda mais quando existem diagnósticos, propostas de soluções e de políticas de atendimento e encaminhamento dos grupos e situações mais vulneráveis⁷.

7 Sobre as dificuldades mencionadas neste texto e outros principais obstáculos para o cadastro e a obtenção do auxílio emergencial, bem como propostas de solução dos problemas, acessar a nota técnica da campanha Renda Básica que Queremos, disponível (on-line) em: https://drive.google.com/file/d/1Y3R-1VJKPW9P-5joEFmTtS_w-16y4Fy5H/view. E sobre outras propostas de políticas de atendimento de populações e situações vulneráveis, como as da população em situação de rua e outras, ver, por exemplo, a campanha Quartos da Quarentena, disponível (on-line) em: <https://www.quartosdaquarentena.org/>

A realização, ao longo de setembro deste ano, do Seminário Ambulantes e Cidade⁸ trouxe, por meio das falas e depoimentos de ambulantes e pesquisadores do tema, relatos, denúncias e vídeos de muitas situações de abusos e violências cometidos por agentes estatais durante a pandemia — realidade vivenciada e que também se agravou na região da Cracolândia, no Centro de São Paulo —, além de diversas dificuldades enfrentadas por esses/as trabalhadores/as nos últimos meses (BARBOSA e AGUIAR, 2020). Entre os casos apresentados, foi denunciada a ameaça de remoção por parte do Estado de trabalhadores/as ambulantes regularizados/as de seu local de trabalho no Jabaquara, região sul de São Paulo.

Ser removido de seu local de trabalho significa perder, mesmo que por um período, sua fonte de renda. Perder sua fonte de renda em uma situação de queda de movimento e das vendas em meio à crise econômica e à pandemia representa mais uma forma de violência e um efeito perverso que se acumulam e precisam ser enfrentados. Perder o trabalho ou a renda pode significar também, em algum momento, não conseguir pagar o aluguel. Não pagar o aluguel pode resultar em despejo, o que, em muitos casos, é mais um evento de despejo que se sucede e se acumula em trajetórias de vidas marcadas pela ameaça e indeterminação constantes, traços que constituem a condição de transitoriedade permanente (ROLNIK, 2015).

O ponto aqui é reforçar que todas essas diferentes vivências podem se alternar, conjugar e coincidir como condição e realidade para uma mesma pessoa ou família: ameaçados ou

⁸ O seminário foi realizado para tentar cartografar e compreender o impacto da pandemia no comércio popular (formalizado e informal, com os trabalhadores do “corre”), as tensões e conflitos nos territórios provocados por diferentes formas de controle (muitas delas violentas), assim como ações e práticas de resistência e de fortalecimento de articulações (objetivo presente também na realização do próprio seminário). Disponível (on-line) em: <https://socialcomunicacao.com.br/seminario-ambulantes-e-cidade/>

despejados, as condições de ambulante e migrante — para ficar apenas nos exemplos apresentados — são experiências da realidade urbana e social. A tentativa de estabilizá-las e enquadrá-las analiticamente em categorias fechadas e isoladas deixa escapar o dinamismo e a complexidade do mundo urbano e social em que essas posições e fronteiras não se dão de formas estáveis nem fixas. Essas distintas condições e vivências podem também se constituir como diferentes prismas para se olhar uma mesma dinâmica, mais ampla e comum, intensificada também na pandemia, que diz respeito, no fundo, a processos brutais de despossessão.

Ao tomar a cidade como referência (TELLES, 2006) ou reter a escala urbana (SCHILLER e ÇAGLAR, 2011), temos um plano analítico e empírico comum que nos possibilita enxergar e trabalhar pontos de convergência entre todas essas pessoas que experimentam processos e ameaças de deslocamentos e despossessão. Existe uma experiência partilhada de precariedade que atinge a todas essas populações ameaçadas ou em movimento. Por mais que haja especificidades e diferenças entre elas, há um solo comum de experiência e que é iminentemente urbano (Idem, 2015). Como propõe Feldman-Bianco (2015, 2018), é um plano analítico que permite pensar a produção de mobilidades (e imobilidades) e de desigualdades, colocando em perspectiva deslocados (internos e externos) e despossuídos em uma conjuntura global marcada e constituída pelo trabalho precário, pela financeirização e pela violência estatal — processos esses que não podem ser lidos e compreendidos de forma desracializada (FELDMAN-BIANCO, 2015, 2018; YIFTACHEL, 2018).

Para Schiller e Çaglar (2015), a partir das materialidades urbanas e da experiência partilhada de precariedade e de despossessão, surgem as condições tanto de deslocamento (*displacement*), como de fixação e permanência (*emplacement*). Para as autoras, é a partir dessas materialidades e dessa

condição comum que se forjam, se tornam possíveis e emergem também sociabilidades coletivas e de enraizamento que ilustram formas de integração e ação sociais não apenas de migrantes, mas de um coletivo urbano e social mais amplo. Alianças essas que se estabelecem ou podem se estabelecer na e a partir da precariedade (BUTLER, 2015). Essa leitura pode nos servir também como perspectiva e enquadramento das experiências que serão apresentadas a seguir.

Produção de arranjos, alianças e estratégias de enfrentamento da precariedade e da despossessão

Na primeira parte deste texto, foram descritas algumas situações de precariedade, violações e violências agravadas e intensificadas pela pandemia, destacando como essa realidade se estrutura e opera em uma aparente omissão, lentidão ou desorganização burocrática dos agentes e mecanismos estatais em lidar com e gerir todas essas circunstâncias. O acompanhamento desses casos, dos “encontros com Estado” (TROUILLOT, 2001), revela, contudo, que esse modo de agir e funcionar não é acidental, uma falta ou “defeito”: são os modos operatórios com que o Estado⁹ atua. Ora de formas mais sutis e ordinárias por meio de lacunas, brechas e silêncios, ora de formas menos veladas, por meio dos confrontos abertos e diretos, as agências e os agentes estatais com suas normativas, cadastros, dispositivos e decisões administrativas e legais — os rastros e “assinaturas” que o Estado produz (DAS, 2004) — vão provocan-

⁹ Estado entendido não como aparato e bloco homogêneos e monolíticos, mas como feito — e efeito — de práticas, técnicas, relações, ordenações, repertórios, movimentos e diferentes instâncias e agentes (MITCHELL, 2006; TROUILLOT, 2001).

do deslocamentos, mas também territorializações e gestão dos espaços, regulando e condicionando os modos de vida.

Em todas as situações descritas neste texto — não acompanhamento ou não registro (ou subnotificação) das violações e das vulnerabilidades, ameaças e remoções de espaços de moradias e/ou de trabalho, lentidão e recusa no acesso e na promoção de medidas emergenciais, ou mesmo repressão direta e violenta por parte dos agentes estatais —, mais do que convivência ou cumplicidade, há ação e intenção diretas do Estado agindo.

Nesse sentido, e contra essas práticas e políticas, nesta segunda parte serão apresentadas, também de modo breve, algumas estratégias que vêm sendo produzidas para buscar enfrentar ou contornar essa realidade¹⁰. O número de ações e iniciativas é enorme. Elas são heterogêneas, diversas e dispersas territorialmente; não há centralização, coordenação ou alinhamento gerais entre as diferentes ações em curso. Elas têm diferentes objetivos e formas de atuação e cumprem agendas e interesses variados. Além disso, também se transpõem para as iniciativas as tensões, contradições e limitações existentes anteriormente nas dinâmicas no mundo social e nos territórios em que elas se desenvolvem.

Tomemos como exemplo o que foi surgindo e sendo mobilizado em relação às remoções na pandemia. Organizaram-se movimentações de moradores, coletivos variados, advogados e defensores públicos contra a ameaça de remoção de dois

10 Os tempos políticos e da pandemia ritmam e determinam as dinâmicas e estratégias de ação. Nos primeiros meses após a chegada e o rápido contágio do novo coronavírus, o número de ações que surgiam eram grandes e a velocidade do surgimento, intensa. Com o tempo, a intensidade e multiplicação de iniciativas foram diminuindo, ao mesmo tempo que as mais efetivas foram se consolidando e se estabilizando. Um balanço do surgimento, das efetivações e das continuidades (e transformações) das ações e sua relação com as diferentes fases e etapas da pandemia (e de seus efeitos sociais e políticos) é uma análise que ainda precisa ser feita.

quarteirões inteiros na assim chamada Cracolândia, região central de São Paulo¹¹, assim como a articulação dos Atingidos pela PPP (parcerias público-privadas), que surgiu em torno de ameaças de remoção na Zona Norte de São Paulo¹², envolvendo moradores, lideranças locais, movimentos de moradia, advogados do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e da Defensoria Pública e pesquisadoras do LabCidade.

Diante da constatação do agravamento das remoções na pandemia, uma série de movimentos e entidades (Gaspar Garcia, Observatório de Remoções, União dos Movimentos de Moradia, Central dos Movimentos Populares, Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana do Estado de São Paulo [Condepe], entre outros) registramos e compilamos os casos e as ameaças de que até o momento tínhamos conhecimento no estado de São Paulo e enviamos uma denúncia internacional para o Conselho de Direitos Humanos da ONU por meio da Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada¹³. Depois do recebimento da denúncia, o relator fez uma manifestação dirigida ao governo brasileiro, criticando os despejos durante a pandemia e solicitando o seu fim¹⁴. Se os efeitos práticos e efetivos dessa manifestação podem ser limitados, os eventos constituem fato político que, se explorado (como foi), fortalece a pressão, a mobilização e a articulação de quem está enfrentando as remoções no cotidiano.

11 Disponível (on-line) em: <https://mundareudaluz.org/2020/07/10/secretaria-de-governo-municipal-e-cohab-querem-tirar-moradores-de-suas-casas-no-centro-de-sao-paulo-em-plena-pandemia/>

12 Disponível (on-line) em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/lancamento-da-campanha-atingidos-pela-ppp/>

13 Disponível (on-line) em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/violacoes-ao-direito-a-moradia-em-sao-paulo-no-contexto-de-pandemia-do-novo-coronavirus/>

14 Disponível (on-line) em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/onu-brasil-deve-acabar-com-os-despejos-durante-a-criese-do-covid-19/>

A partir da mobilização e articulação nacionais de moradores atingidos por e ameaçados de despejos, movimentos sociais, urbanos e rurais, entidades, coletivos e laboratórios de pesquisa de todo o país, foi criada a campanha nacional Despejo Zero: Em defesa da vida no campo e na cidade (MARTINELLI, 31/07/2020)¹⁵. Em 4 de setembro de 2020, foi feita uma transmissão virtual internacional¹⁶ contando com a participação do relator especial para o Direito à Moradia Adequada da ONU, assim como de lideranças de movimentos semelhantes que ocorreram em vários países (muitos deles exitosos), como EUA, Espanha e África do Sul, além de participantes da campanha de todas as regiões do Brasil – contando com representantes indígenas e do Movimento Sem Terra, entre outros. Naquele dia, foi apresentado o primeiro relatório produzido pelo grupo de trabalho de monitoramento e mapeamento da campanha nacional, informando que mais de seis mil famílias foram removidas no Brasil durante a pandemia e, até aquele momento, mais de 18.800 estavam ameaçadas de remoção¹⁷.

Por conta de uma plataforma especial e virtual criada dentro do site do LabCidade¹⁸ para, entre outros propósitos, acompanhar as campanhas e iniciativas que se produziam, organizavam e se multiplicavam, pudemos ter alguma ideia da extensão e capilaridade de algumas outras ações de enfrentamento, solidariedade

15 Para acompanhar e saber mais sobre a campanha, acessar a página do #DespejoZero nas redes sociais e no site, disponível (on-line) em: <https://www.campanhadespejzero.org/>

16 Disponível (on-line) em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/despejzero-prottegendo-a-vida-durante-a-pandemia/>

17 Desde aquele dia, o trabalho de monitoramento e mapeamento da campanha continua e os números não pararam de aumentar. Para ver os números, relatórios e para mais informações, acessar as redes sociais e site da campanha (nota 14).

18 Disponível (on-line) em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/especial-coronavirus/>

e apoios coletivos e comunitários que foram surgindo nas comunidades, favelas, quebradas, ocupações de moradia, e bairros.

Dentro da miríade do que foi sendo compilado¹⁹, é importante registrar que há diferenças em relação ao que foi sendo feito e produzido: uma campanha de confecção de máscaras por um coletivo, por exemplo, é bastante diferente da elaboração de um manifesto ou da realização de um questionário de pesquisa. Há muito trabalho envolvido e múltiplos tipos de trabalhos por trás de cada iniciativa e, por isso, também, elas são diferentes. Essas diferenças não revelam hierarquias (no sentido de serem boas ou ruins, melhores e piores), mas envolvem realizar distintas formas de ação, ocupar posições variadas e acessar e acionar diferentes materialidades, repertórios e saberes.

Uma ação recorrente que se viu surgir em diferentes formatos e com diferentes objetivos foi a criação de alguma plataforma virtual de mapeamento, havendo três tipos principais de mapeamentos: de iniciativas, de disseminação, hospitalizações e óbitos pelo vírus e de denúncias e violações de direitos e de violências, em especial por parte de agentes estatais — sobretudo, mas não somente, da Polícia Militar²⁰. O monitoramento de casos de contaminação, hospitalizações e óbitos provocados pelo vírus em dimensões variadas de território parte da realidade de falta de informação, dados, métodos e planos de enfrentamento da pandemia por parte do Estado, em suas distintas esferas e instâncias. Por meio de estratégias coletivas e colaborativas múltiplas, busca-se “produzir provas contra o Es-

19 Disponível (on-line) em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/campanhas-e-acoes-dos-territorios/>

20 A Rede de Proteção e Resistência contra o Genocídio elaborou um formulário de denúncias anônimas para casos de violações de direitos humanos no estado de São Paulo e outro para violações trabalhistas. Em uma linha similar, o Observatório dos Direitos Humanos – Salve Sul elaborou uma plataforma colaborativa virtual que busca monitorar, de forma georreferenciada, violações de direitos cometidas pelo Estado, disponível (on-line): <http://cdhep.org.br/mapa-salvesul/>

tado, se contrapondo às verdades oficiais e desvelando a ocultação produzida pela maquinaria estatal” (ARAUJO et al., 2020).

A partir de diferentes fontes, metodologias e técnicas, e articulando atores, formas de trabalho e saberes variados (prontuários, boletins, registros e dados técnicos, comunicados e coletivas de imprensa, agentes de saúde e comunitários, médicos, assistentes sociais, técnicos e servidores públicos, pesquisadores, jornalistas, especialistas de informática e de tecnologia), toda uma rede se estrutura, desde a ponta até a publicização de casos em alguma plataforma virtual. Para que se possa fazer o acompanhamento e levantamento, por exemplo, de casos de hospitalizações e mortes em favelas, nas prisões, nos quilombos e nas aldeias indígenas²¹, diversas mediações, distintos esforços e relações devem se cruzar, se somar e se articular para que um painel de monitoramento esteja disponível, acessível e em permanente atualização on-line. Por trás das interfaces interativas e dinâmicas das plataformas digitais, há uma longa cadeia de conexões e acúmulos que as conectam aos trabalhos exercidos “na ponta” por quem vivencia de perto o cotidiano duro e sofrido da pandemia.

As plataformas de mapeamento e divulgação de iniciativas²², muitas colaborativas e georreferenciadas, têm como objetivo reunir, organizar e divulgar a profusão de ações que

21 Em relação às favelas cariocas, ver (on-line) https://wikifavelas.com.br/index.php?title=Painel_Covid-19_nas_favelas_do_Rio_de_Janeiro; para ficar com o exemplo de uma favela em São Paulo: <https://movimentoscontracovid19.files.wordpress.com/2020/06/covid-em-heliocc81polis.pdf>; no caso das prisões: <https://www.covidnasprisoas.com/>; dos quilombos: <https://quilombosemcovid19.org/>; e das aldeias indígenas: http://emergenciaindigena.apib.info/dados_covid19/

22 Fora a plataforma já citada do LabCidade, são algumas, entre muitas outras: a plataforma Movimentos Populares Contra o Covid-19, organizada pela Central dos Movimentos Populares (CMP), e Covid-19 e Solidariedade Migrante, iniciativa do Fórum Fronteiras Cruzadas, que coleta ações, informações e redes em torno das articulações de migrantes e refugiados; ou ainda a UFA-BC, que, junto de uma série de movimentos sociais e entidades, elaborou um mapa colaborativo de práticas.

se multiplicam em nível local, municipal, estadual, mas também nacional — com alguns casos de campanhas internacionais sendo também divulgadas. Além de promoverem a visibilidade, o intuito é também fortalecer o que está sendo feito para que, ao reunir exemplos e estratégias, eles possam servir de referência e ser replicados, adaptados e disseminados em outros lugares e situações. Trata-se, portanto, de uma iniciativa que compila e divulga outras. Em muitos casos, é a existência de uma atuação em uma área específica, com uma rede de parceiros e legitimidade já constituídas, que torna possível ou mais fácil o desenvolvimento de uma plataforma virtual. Também contribui enormemente para isso a existência de conhecimentos e estruturas técnicas e comunicacionais para criar, manter no ar e em atualização uma interface virtual permanentemente.

Dentre as iniciativas mapeadas e divulgadas, as ações que aparecem em maior número são as campanhas de arrecadação e doação, especialmente dispersas com tendência a uma escala local, mas havendo também aquelas com maior amplitude. Em São Paulo, tivemos desde campanhas realizadas por ocupações de moradia no centro e nas periferias da cidade²³, que se estruturaram a partir de suas tecnologias de organização (SANTOS, 2019) e de atuação historicamente forjadas, até o caso, por exemplo, do teatro da companhia Pessoal do Faroeste, que resolveu abrir suas portas e, com a campanha #FomeZeroLuz, passou a cadastrar e doar cestas básicas para trabalhadoras e famílias moradoras de pensões, cortiços, ocupações e favelas da região da Luz e entorno, no Centro da cidade, mantendo essa campanha mesmo com a chegada da decisão judicial de despejo do teatro em plena pandemia²⁴.

23 Como, por exemplo, vemos (on-line) em: <https://movimentoscontraco-vid19.com/veja-como-doar/>

24 No final de agosto, quando o teatro já havia se consolidado como espaço fundamental de proteção e defesa das pessoas e famílias da região, chegou a decisão judicial com ordem de despejo. Rapidamente, mais uma campanha e mobilização se iniciaram, de forma simultânea às doações de cestas, pelo não despejo do teatro, de forma também articulada à campanha nacional Despejo Zero.

Ainda na região da Luz, mas em um outro arranjo de campanha de arrecadação, o projeto Birico reúne artistas de diferentes linguagens e condições sociais que têm em comum o território conhecido como Cracolândia, no Centro de São Paulo, seja por terem passado e morado ali ou por terem se envolvido em alguma das entidades que atuam na região. O valor arrecadado com a venda das obras do catálogo foi dividido entre um fundo de apoio para ações emergenciais para a Cracolândia²⁵ e a outra metade dividida igualmente entre os artistas que compõem o projeto.

Mas há também campanhas de arrecadação de maior fôlego, tanto em abrangência temporal como geográfica²⁶. A campanha “Apoio permanente para famílias negras e periféricas de enfrentamento ao genocídio pelo Covid-19” foi organizada por vários coletivos com trajetórias, repertórios e atuação distintos: redes de cursinho popular, coletivos de familiares de pessoas presas (a Amparar, que desenvolveu também uma

25 Sobre o projeto Birico, ver (on-line): <https://elasticaoficial.com.br/especiais/cracolandia-arte-projeto-birico/>. Em relação às ações emergenciais desenvolvidas na Cracolândia, estão as iniciativas e o trabalho de coletivos e entidades que já tinham atuação forte e consolidada no território, como A Craco Resiste, Coletivo Tem Sentimento, Centro de Convivência É de Lei ou mesmo a Casa de Oração do Povo da Rua. Além de manterem o que já desenvolviam, criaram também campanhas de doação e de proteção, como, por exemplo, a campanha #VidasNaCracolândiaImportam.

26 Nem todas as campanhas estão vinculadas a um território determinado ou mesmo se restringem geograficamente ao Brasil. Por exemplo, a campanha #SomosJoãoManuel foi construída após o ataque racista e xenofóbico que assassinou o angolano João Manuel em uma discussão por conta do auxílio emergencial, que ele estava recebendo. Mais dois migrantes ficaram feridos por tentar impedir o ataque. Com a sua morte, criou-se a campanha (já encerrada) como tentativa de fortalecer a rede de solidariedade e de apoio às famílias migrantes, não só aos que ficaram feridos no ataque e à comunidade africana no Brasil como à família de João Manoel, que ele pretendia trazer para cá e ficou desamparada em Angola. Para ver mais sobre a história, acessar (on-line): <https://www.fontieforum.org/redes-de-solidariedade-lancam-campanhasomosjoaomanuel-apoie-imigrantes-vitimas-de-racismo-e-xenofobia-em-sao-paulo>. Há outras iniciativas envolvendo migrantes, como, por exemplo, a campanha por regularização migratória #RegularizaçãoJá, para garantir o acesso de migrantes ao auxílio emergencial, ou ainda pela inclusão da nacionalidade nos formulários que se referem à Covid-19 (GRUPO DE PESQUISA CIDADE E TRABALHO, 2020).

campanha própria), movimentos de moradia, grupos evangélicos, entre outros²⁷.

Uma das entidades envolvidas nesse projeto foi a Uneafro Brasil, uma rede de cursinhos populares voltados para jovens e trabalhadores negros, pobres e periféricos que atua há mais de uma década nas periferias e comunidades de São Paulo, em cidades do litoral e do interior paulista e em outros estados. Com a pandemia, as aulas foram suspensas, mas a rede, constituída a partir do trabalho e dos núcleos de base nos territórios, transformou a sua forma de atuação, adaptando-se à nova conjuntura. Sem as aulas presenciais, tomaram como base e ancoragem os núcleos existentes como ponto de organização e distribuição das doações vindas da campanha virtual de arrecadação. Com o tempo, e novamente a partir dos núcleos, também desenvolveram um projeto de formação de agentes populares de saúde²⁸ para atuar em algumas periferias da cidade. Trabalharam, ainda, para estruturar um dispositivo virtual para oferecer aulas de forma gratuita e on-line para centenas de estudantes durante a pandemia e construíram, junto de outros cursinhos populares e entidades, uma campanha de financiamento de pacote de dados de internet para estudantes periféricos, atuando ainda na campanha nacional pelo adiamento do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)²⁹ (SOUZA, 2020).

Vemos assim uma iniciativa que vem de um trabalho e comprometimento construídos há anos e de forma territorializada se transformar e se desdobrar, no contexto da pandemia, em outras ações e iniciativas a partir do seu vínculo e atuação terri-

27 Campanha de apoio permanente para famílias negras e periféricas, disponível (on-line) em: <https://www.vakinha.com.br/vaquinha/campanha-de-solidariedade-em-tempos-de-coronavirus>. Campanha “Solo” da Amparar, disponível (on-line) em: <https://abacashi.com/p/amparar>.

28 Disponível (on-line) em: <https://agentespopularesdesaude.org.br/>

29 Disponível (on-line) em: <https://www.4gparaestudar.org.br/> e <https://www.semaulasemenem.org.br/>

toriais, mas indo além. A partir de seu ancoramento, podem ampliar o alcance, forjar novas parcerias e também transformar sua ação, ultrapassando a delimitação territorial, como, por exemplo, no caso da Uneafro, realizando aulas on-line e atuando na arrecadação de fundos, na doação de alimentos e produtos e nas mobilizações nacionais pelo adiamento do Enem.

Nesse sentido, o que proporciona e viabiliza todas essas ações citadas, que são apenas algumas dentre centenas (milhares?) que foram surgindo³⁰, é a existência de redes que se fortalecem, se transformam, se atualizam por conta da pandemia, bem como os próprios territórios — os territórios como plataformas de ação, plataforma territorializada de ação — que possibilitam a articulação, a mobilização e inclusive um ganho de escala, ampliando a circunscrição territorial de uma dimensão local para âmbitos regionais (como a campanha Atingidos pela PPP), nacionais (como a campanha Despejo Zero) e até internacionais (como nas denúncias enviadas para ONU, para ficar apenas em exemplos dentro de um mesmo tema, no caso, das remoções).

A maioria das iniciativas registradas e divulgadas em nossa plataforma gira em torno das ações realizadas pelos movimentos sociais e coletivos que, em algum grau, são próximos, as redes parceiras — no contexto do recomendado isolamento, era o que foi possível se envolver e acompanhar. Não foram listados nem seguidos — e por isso também muita pesquisa e aprofundamento ainda são necessários — as práticas e os agenciamentos produzidos, rearranjados e expandidos ao longo desses meses

30 Além dos muitos exemplos de plataformas e campanhas, é importante registrar a efervescência e a potência produzidas e demonstradas, sobretudo, por mídias, coletivos e redes de comunicação e de cultura periféricas (Periferia em Movimento, Alma Preta, Desenrola e Não me Enrola, Rede Jornalistas das Periferias, para citar apenas alguns), que realizam um trabalho fundamental e estratégico de cobertura jornalística ao longo da pandemia na forma de reportagens, cartilhas, cartografias, zines, lambes, podcasts, entre outros materiais audiovisuais.

pelas empresas e corporações privadas (assim como seus projetos e exaltações em torno do empreendedorismo popular, muitas vezes em associação com ONGs ou entidades e associações populares), pelo “mundo do crime” (FELTRAN, 2011), ou pelas igrejas, por exemplo. Também não foi possível ainda observar, dimensionar e buscar compreender de forma situada as composições, atritos, permeabilidades e hibridizações entre todos esses distintos repertórios e grupos sociais (SANTOS e GUERREIRO, 2020), que foram e vão se constituindo e atravessando na prática e realidade dos territórios e do mundo social, agora reconfigurados pela pandemia.

Desse modo, a partir desse recorte e desse universo restrito e circunscrito a alguns territórios, atores sociais e suas práticas, redes de atuação e intervenção, é possível afirmar que o que possibilita, ou ao menos facilita, o enfrentamento das práticas e processos de despossessão e precariedade agravados e intensificados durante a pandemia é a atuação ancorada territorialmente e a existência de redes e de certo acúmulo histórico, político e social. Elas podem transformar, adaptar, ampliar e radicalizar, de forma mais direta e imediata, a defesa da vida — e as disputas em torno dela — dentro do trabalho, atuação e intervenção sociais que essas redes já realizavam e realizam. Dificilmente uma medida ou ação que tenha efetividade na pandemia prescinde dessas articulações anteriores.

Vemos com todos esses casos uma movimentação do local, do enraizamento e da capilaridade comunitários e territoriais para fora e de fora para o território; escalas e planos distintos que se atravessam, influem-se e se reforçam nesse movimento transescalar. É também nessas diferenças de posição e nessa movimentação (territorialização–desterritorialização) que o poder de ação das comunidades e das redes se fortalece e se transforma, fazendo surgir vários exemplos de práticas, alianças e circuitos que se adaptam e se rearranjam — permeados e atravessados também por tensões, ambiguidades, acomodações e

limitações — para buscar contornar os desafios, os bloqueios e as urgências da nova realidade social e política brasileira. E que vão assim também apontando caminhos que desarmam e escapam às práticas de omitir, ocultar e matar postas em marcha e intensificadas na emergência da pandemia.

Referências

ARAUJO, Fabio; MALLART, Fabio; GAUDENZI, Paula. “Contextualizar o desmonte é essencial”. *Le Monde Diplomatique Brasil*, Acervo Online, 30 de junho de 2020. Disponível (on-line) em: <https://diplomatique.org.br/contextualizar-o-desmonte-e-essencial/>

BARBOSA, Benedito; AGUIAR, Ana Lúcia. “Entre a violência e invisibilidade, ambulantes resistem em tempos de pandemia”. *LabCidade*, 25 de agosto de 2020. Disponível (on-line) em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/entre-a-violencia-e-invisibilidade-ambulantes-resistem-em-tempos-de-pandemia/>

BUTLER, Judith. *Corpos em aliança e a política das ruas: Notas para uma teoria performativa de assembleia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

DAS, Veena. *The signature of the State: The paradox of illegibility*. In: DAS, Veena; POOLE, Deborah (orgs). *Anthropology in the margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press, 2004, pp. 225-252.

FELDMAN-BIANCO, Bela. “Apresentação: Deslocamentos, desigualdades e violência do Estado”. *Ciência e Cultura*, vol. 67, no 2, pp. 20-24, 2015.

_____. “Anthropology and Ethnography: The Transnational Perspective on Migration and Beyond”. *Etnográfica*, vol. 22, no 1, pp. 195-215, 2018.

FELTRAN, Gabriel de S. *Fronteiras de tensão: Política e violência nas periferias de São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp/CEM/Cebrap, 2011.

GRUPO DE PESQUISA CIDADE E TRABALHO. “(Micro)políticas da vida em tempos de urgência”. *Dilemas: Revista de Estudos de*

Conflito e Controle Social, Reflexões na pandemia (seção excepcional), 2020. Disponível (on-line) em: <https://www.reflex-pandemia.org/texto-59>

MITCHELL, Timothy. "Society, Economy, and the State Effect". In: SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil (orgs). *The Anthropology of the State: A Reader*. Maiden, MA: Blackweel Publishing, 2006, pp. 169- 186.

PINHO, Kelseny M.; KOHARA, Luiz T.; CESPEDES, Bruna; FERRAZ, Larissa F. "Se uma pandemia não basta, o que será preciso para repensar o acolhimento para a População em Situação de Rua?". *LabCidade*, 19 de maio de 2020. Disponível (on-line) em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/se-uma-pandemia-nao-basta-o-que-sera-preciso-para-repensar-o-acolhimento-para-a-populacao-em-situacao-de-rua/>

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia nas eras das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Renato A. "Na cidade em disputa, produção de cotidiano, território e conflito por ocupações de moradia". *Cadernos Metrôpole*, vol. 21, no 46, pp. 783-805, 2019.

_____; GUERREIRO, Isadora de A. "Ocupações de moradia no centro de São Paulo: Trajetórias, formas de apropriação e produção populares do espaço – e sua criminalização". In: MOREIRA, Fernanda A.; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula F. (orgs). *Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares: Relatório bianual 2019–2020*. São Paulo: Observatório de Remoções, 2020, pp. 289-325.

SCHILLER, Nina G.; ÇAGLAR, Ayşe. *Locating Migration: Rescaling Cities and Migrants*. Nova York: Cornell University Press, 2011.
SCHILLER, Nina G.; ÇAGLAR, Ayşe. "Displacement, Emplacement and Migrant Newcomers: Rethinking Urban Sociabilities within Multiscalar Power". *Identities*, vol. 23, no 1, pp. 17-34, 2015.

TELLES, Vera. "Trajetórias urbanas: Fios de uma descrição da cidade". In: TELLES, Vera S.; CABANES, Robert (orgs). *Nas tramas*

da cidade: Trajetórias urbanas e seus personagens. São Paulo: Humanitas, 2006.

TROUILLOT, Michel. "The Anthropology of the State in the Age of Globalization". *Current Anthropology*, vol. 42, no 1, pp. 125-138, 2001.

YIFTACHEL, Oren. "Displaceability – A Southeastern Perspective". *Displacement Research & Action Network*, 2018. Disponível (on-line) em: <http://mitdisplacement.org/symposium-oren-yiftachel>.

Fontes da imprensa

ASSUNÇÃO, Clara. "Brasil não sabe quantas pessoas em situação de rua foram contaminadas pela covid- 19". *Rede Brasil Atual, Cidadania*, 06 de setembro de 2020. Disponível (on-line) em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2020/09/pessoas-situacao-de-rua-contaminadas-covid-19/>.

LIMA, Júlia; REIMBERG, Juliana; MEDEIROS, Kelseny; SALATINO, Laura. "Albergue não é moradia". *Estadão, Política*, 30 de julho de 2020. Disponível (on-line) em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/albergue-nao-e-moradia/>.

MARTINELLI, Flávia. "Campanha Despejo Zero: 'Moradia é questão de vida ou morte na pandemia'". *Universa, Mulherias*, 31 de julho de 2020. Disponível (on-line) em: <https://mulherias.blogosfera.uol.com.br/2020/07/31/campanha-despejozero-e-guerra-entre-direito-a-vida-e-propriedade>

SOUZA, Adriano. "Escolas deveriam se tornar ponto de apoio às famílias na periferia: Instituições de ensino poderiam fazer distribuição de cestas básicas no lugar das merendas e dar apoio psicológico". *Folha de São Paulo, Educação*, 13 de junho de 2020. Disponível (on-line) em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/06/escolas-deveriam-se-tornar-ponto-de-apoio-as-familias-na-periferia.shtml>.



3. Da máquina de despejos aos despejos invisíveis: aluguel e insegurança habitacional em São Paulo*

Débora Grama Ungaretti, pesquisadora do LabCidade e doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) | **Fernanda Accioly Moreira**, pós-doutora pela FAUUSP e secretária executiva do Instituto Pólis | **Larissa Gdynia Lacerda**, doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora do Grupo de Pesquisa Cidade e Trabalho, vinculado ao Laboratório de Pesquisa Social (LAPS-USP) | **Luiza Mateo**, graduanda FAUUSP | **Pedro Henrique Rezende Mendonça**, arquiteto e urbanista, pesquisador no LabCidade, analista de dados em Peregum

Resumo

Este artigo¹ busca contribuir para a compreensão do quadro de insegurança habitacional em São Paulo (Brasil), a partir de uma leitura sobre o aluguel, pela lente dos despejos judiciais e extrajudiciais. Para tanto, combinamos dois métodos de coleta e análise de informações. Nos apoiamos no mapeamento de sentenças de despejos por falta de pagamento de aluguel do Tribunal de Justiça de São Paulo, em processos da Região Metropolitana de São Paulo, visando: (i) compreender o quadro geral dos despejos judiciais na escala metropolitana, entre 2013 e junho de 2021; e (ii) analisar o comportamento do judiciário no período, de modo a identificar alterações no padrão de decisão diante o contexto da pandemia de COVID-19. A análise sobre os despejos judiciais é articulada a partir de relatos de pessoas que passaram por processos de despejos extrajudiciais. Dessa forma, esperamos contribuir para uma leitura ampliada e complexificada dos despejos, que não se restringe àqueles judicializados.

1 Este artigo foi elaborado no âmbito dos trabalhos desenvolvidos no Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade - LabCidade FAUUSP e do Observatório de Remoções da Região Metropolitana de São Paulo. O debate apresentado é decorrente do acúmulo de discussões coletivas desenvolvidas pelo grupo interdisciplinar de pesquisadoras e pesquisadores do laboratório que vêm se debruçando sobre a compreensão do processo de produção e reestruturação dos territórios populares a partir de múltiplas dimensões, entre elas, do mercado de moradia de aluguel e dos despejos.

*Este artigo foi originalmente publicado em: UNGARETTI, Débora G.; MOREIRA, Fernanda A.; LACERDA, Larissa G.; MATEO, Luiza; MENDONÇA, Pedro Henrique R. M. Da máquina de despejos aos despejos invisíveis: aluguel e insegurança habitacional em São Paulo. In: LINK, Felipe; MARIN TORO, Adriana. Vivienda en arriendo en América Latina: desafíos al ethos de la propiedad. Ril Editores, 2023.

Introdução

No Brasil, a linguagem popular e o senso comum utilizam a categoria ‘despejo’ para indicar diferentes formas de expulsão e remoção de famílias de seu local de moradia, independentemente dos arranjos urbanos da ocupação: com ou sem contrato, individuais ou coletivas, de caráter reivindicatório (ocupações organizadas em torno de uma pauta política) ou não. Já na linguagem técnico-jurídica, ‘despejo’ se refere ao procedimento judicial relativo a relações locatícias, por meio do qual o locador rescinde o contrato e retoma a posse do imóvel locado.

Neste artigo, propomos uma abordagem do despejo como processo de perda da moradia em decorrência do não pagamento do aluguel, com ou sem judicialização. Ou seja, uma abordagem que relaciona dois dos seus sentidos: jurídico e empírico. A aposta aqui é que o cruzamento desses sentidos torna possível produzir uma leitura mais próxima do quadro de insegurança habitacional em que vivem e que atravessa a experiência de centenas de milhares de pessoas na Região Metropolitana de São Paulo.

Com o objetivo de visualizar os entrelaçamentos e contradições entre diferentes espaços e atores implicados nos conflitos relacionados à moradia de aluguel, que tem o despejo judicial ou extrajudicial como desfecho, combinamos leituras quantitativas e qualitativas sobre as perdas habitacionais decorrentes de despejos. Para isso, adotamos dois métodos de coleta de informações que foram analisados de modo articulado.

No primeiro, realizamos o mapeamento de sentenças de despejos por falta de pagamento de aluguel do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) visando: (i) compreender o quadro geral dos despejos judiciais na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), no período entre 2013 e junho de 2021; e (ii) ana-

lisar o comportamento do judiciário no período, de modo a identificar como a pandemia de COVID-19 impactou no padrão das decisões, seja em relação à quantidade de sentenças proferidas, seja quanto ao seu conteúdo.

A utilização dessas informações de maneira isolada, entretanto, é insuficiente para compreender o quadro completo sobre a insegurança habitacional decorrente dos despejos, uma vez que parte significativa deles passam ao largo da mediação da justiça e, portanto, não são quantificados. Diante disso, para qualificar esse quadro e nos aproximar dos “despejos invisíveis”, utilizamos um segundo método baseado em entrevistas com pessoas despejadas no contexto da pandemia do COVID-19 que foram morar em uma ocupação de moradia situada na Zona Norte da capital.

Esperamos, com este artigo, contribuir para ampliar a compreensão do quadro de insegurança habitacional decorrentes dos despejos, diante de um contexto em que o mercado de moradia de aluguel vem ganhando cada vez mais relevância entre as alternativas habitacionais das famílias de menor renda das principais metrópoles brasileiras e da América Latina (Abramo, 2009, 2012; Santos, 2016; Zuquim, Meyer, Barbon, & Santos, 2018; Rolnik, Guerreiro, & Marín-Toro, 2021), impactadas com a crise econômica recente, agravada pela pandemia do COVID-19.

Breve contextualização sobre mercado de moradia de aluguel e o quadro de insegurança habitacional em São Paulo

A Região Metropolitana de São Paulo é a maior do país, com 39 municípios e 21,5 milhões de habitantes (cerca de 10% da população brasileira) (IBGE, 2020). Apesar de sua importância econômica e financeira, guarda profundas desigualdades que

atravessam a experiência urbana de grande parte de seus habitantes, expressas, dentre outros, em seus históricos problemas habitacionais, como a persistência de moradias precárias, o gasto excessivo com aluguel (Guerreiro, Marino & Rolnik, 2019) e as sistemáticas e numerosas ameaças, despejos e remoções de moradias mapeadas pelo Observatório de Remoções da Região Metropolitana de São Paulo (Moreira, Rolnik, & Santoro, 2020).

A dimensão massiva dos despejos está relacionada à tendência de crescimento do mercado de moradia de aluguel em São Paulo, inclusive entre a população de menor renda (Bógus & Pasternak, 2014; Santos, 2016; Barbon, Santos, & Meyer, 2020; Zuquim, Meyer, Barbon, & Santos, 2018). As transformações em andamento desde a década de 1990 no processo de acumulação e no mercado de trabalho vêm, gradativamente, contribuindo para o reordenamento do mercado de moradia popular.

Um dos elementos desse reordenamento é a adoção crescente da moradia de aluguel pela população de menor renda, muito afetada pela reestruturação produtiva e pelo esgotamento de um horizonte político que apostava na lógica integradora via trabalho assalariado (Rizek, 2019). Trabalhadores precarizados - sem seguridade social e ocupando postos de trabalho cada vez mais instáveis e inconstantes -, deixam de contar com o FGTS, 13º salário, férias e seguro-desemprego, comumente utilizados como forma de “poupança prévia” e investidos na aquisição da casa precária ou do lote (e para dar início a construção progressiva da casa) - prática amplamente adotada desde os anos de 1970/1980, constituinte do padrão periférico de urbanização em São Paulo (Oliveira, 1982). Dessa forma, a diminuição da capacidade de poupança familiar poderia explicar o progressivo aumento do mercado de locação popular (Abramo, 2012).

Ao mesmo tempo, os altos preços praticados no mercado de moradia de aluguel, em relação aos rendimentos familiares,

adquirem caráter extorsivo e prejudicam ainda mais as possibilidades de capitalização e, com ela, impedem que tais famílias comprem uma casa em assentamento precário ou mesmo que comprem um lote e deem início a um processo de autoconstrução progressiva. Para Abramo (2012, p. 40), é essa condição que constitui o "paradoxo" do mercado informal de locação: "ao praticar preços relativos altos, garante a sua demanda, que não é capaz de saltar para o outro sub-mercado informal de solo, o mercado de loteamentos".

Também para Rolnik, Guerreiro e Marín-Toro (2021, p. 28), a expansão do aluguel como forma de acesso à moradia relaciona-se às mudanças conjunturais no mercado de trabalho, mas por caráter cada vez mais flexível e pautado pela lógica do "empreendimento individual" na busca pelo sustento, em que a própria mercantilização das moradias autoconstruídas compõe este processo. Quer dizer, o aluguel está nas duas pontas: como forma de acesso à moradia e como meio de complementação de renda entre as classes populares, frente ao encolhimento de postos de trabalho formais e das políticas e programas sociais.

A análise comparativa dos dados do censo demográfico de 2000 e de 2010, realizada por Santos (2016), mostrou que, no período, $\frac{1}{4}$ das moradias de São Paulo passaram a ser alugadas (24,8% dos domicílios residenciais). Na primeira década do Século XXI, portanto, a opção pelo aluguel cresceu de forma expressiva, principalmente entre a população de menor renda que vive nas periferias menos infraestruturadas da cidade: nos distritos de Anhanguera (extremo Noroeste), Parelheiros (no extremo Sul) e Cidades Tiradentes (no extremo leste), o crescimento de domicílios alugados foi de 346%, 124% e 122%, respectivamente (Santos, 2016). Sem a atualização dos dados

cenitários do IBGE em 2020², as dinâmicas compreendidas no período de 2010 a 2020, incluindo o mercado de aluguel em territórios populares, vêm sendo percebidas empiricamente por pesquisadoras e pesquisadores do tema, e por movimentos populares de moradia, e também apontam, ao menos até a eclosão da pandemia do COVID-19³, para a tendência de crescimento observada na década anterior.

O peso do aluguel no custo de vida coloca famílias em situações de insegurança habitacional, especialmente entre a população de menor renda, a qual chega a comprometer 50% dos rendimentos familiares (Guerreiro, Marino, & Rolnik, 2019). O aumento progressivo do ônus excessivo com aluguel -- período 2011-2015 -- dentre os componentes do déficit habitacional, corrobora com essa leitura.

Assim, o mercado de aluguel no Brasil tem se constituído como alternativa habitacional bastante sensível às variações do cenário econômico, onde as famílias de menor renda são duplamente, e de forma recorrente, impactadas: primeiro pela perda de emprego e renda, e, em seguida, por processos de endividamento e despejos.

No caso do aluguel em territórios populares, soma-se ainda a sobreposição de diferentes dimensões da precariedade e de irregularidades que se combinam de diferentes maneiras:

2 O Censo Demográfico é realizado a cada 10 anos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Previsto para 2020, sua realização foi suspensa, inicialmente, em decorrência da pandemia. Postergada para 2021, a pesquisa nacional de coleta de dados referente à última década (2010-2020) foi novamente suspensa, neste momento, pela ausência de destinação de orçamento público federal para sua realização.

3 Se os dados confirmam a tendência de crescimento do mercado de moradia de aluguel, a partir dos anos 2000, e os dados empíricos para o período entre 2010-2020 ratificam essa mesma tendência, com a deflagração da pandemia, apesar de ser evidente que a grave crise econômica impactou a dinâmica desse mercado, ainda não temos informações suficientes para identificar o sentido dessas transformações.

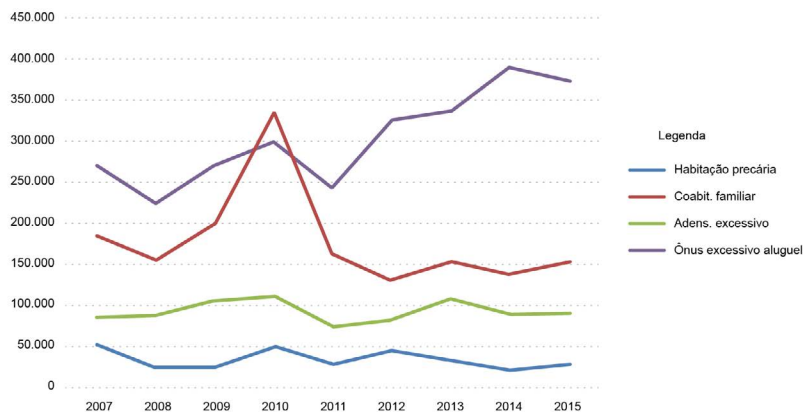


Figura I

Perfil do Déficit Habitacional da RMSP.

Fonte: Guerreiro, Marino e Rolnik (2019).

a irregularidade urbanística, a irregularidade construtiva e a irregularidade da posse e da propriedade do imóvel (Abramo, 2012; Magalhães, 2020; Rolnik et al., 2021). Por meio do aluguel, todas essas irregularidades são postas em suspenso por meio da relação que formaliza seu uso para moradia a partir de um contrato entre terceiros, no qual independe a situação física e jurídico-administrativa do imóvel (Rolnik et al., 2021). Nessas situações, os despejos são ainda mais invisibilizados, já que por seu próprio caráter individualizado e fragmentado geram menos repercussão do que remoções coletivas, e não constam em nenhum banco de dados, como no caso dos despejos judiciais.

Com a deflagração da pandemia de COVID-19 nos primeiros meses de 2020, observou-se um acirramento deste cenário. Um dos efeitos da severa crise econômica e social tem sido o agravamento da crise habitacional decorrente da perda da renda de grande parte das famílias brasileiras. Em São Paulo, tornaram-se recorrentes notícias sobre novas ocupações e favelas formadas pelos “despejados da pandemia”, pessoas que tiveram que deixar as casas onde moravam por falta de capacidade de arcar com o custo de aluguel e outras contas. Essas novas ocupações, por sua vez, passaram a ser ameaçadas de remoção, seja por ações administrativas de controle urbano

municipal, ou por ações judiciais de reintegração de posse. Ou seja, mesmo diante do momento excepcional decorrente da pandemia da COVID-19, o ciclo vicioso de despejos-ocupação-remoção (Rolnik, 2015; Moreira, Rolnik & Santoro, 2020) não só prosseguiu como foi agravado (Observatório de Remoções, 2021; Lacerda & Ungaretti, 2021).

Os despejos judiciais a partir do banco de sentenças do TJSP (jan/2013 a jun/2021)

Desde 2012, o Observatório de Remoções busca dimensionar e dar visibilidade a processos de remoções, por meio do mapeamento de remoções e ameaças a partir de metodologias que incluem, sobretudo, processos colaborativos associados a diferentes formas de coleta de dados (oficiais e não oficiais), em parceria com movimentos sociais, atingidos, Ministério Público e Defensoria Pública. Em 2018, buscando ampliar a compreensão sobre o quadro atual de insegurança habitacional decorrente de remoções e despejos, o LabCidade passou a adotar estratégias baseadas em web scraping, que possibilitou a coleta de dados em larga escala do banco de sentenças do TJSP (Mendonça, 2020; Marino et al., 2020).

Composto por processos julgados em primeira instância com resolução de mérito, o banco de sentenças do TJSP passou a ser alimentado em abril de 2011, em um contexto de implementação de políticas de transparência pelo judiciário paulista (Franco et al., 2015). A ferramenta automatizada realiza a busca e tabulação das informações dos julgados, compostas por dados de classificação e identificação do processo e pelo resultado da sentença, disponíveis na página de consulta ao Banco de Sentenças do TJSP. Com isso, permite extrair dados relativos às partes envolvidas na ação; à localização do processo; à data de início da ação e da emissão sentença; e ao conteúdo das sentenças.

Esta pesquisa levou em conta as ações de despejo que são, em sua maioria, motivadas por falta de pagamento de aluguel, e, portanto, podem promover também a cobrança das dívidas locatícias. As ações de despejo, previstas na legislação sobre relações locatícias, são caracterizadas como o procedimento judicial por meio do qual o proprietário pode reaver o imóvel após o término da locação de imóveis urbanos, independentemente do motivo, da forma contratual e do uso do imóvel locado.⁴

A partir do banco de dados, buscamos quantificar a judicialização do aluguel no estado de São Paulo e produzir um quadro geral relativo ao comportamento do judiciário a respeito dos conflitos em torno do aluguel. Uma primeira sistematização dos dados do banco de sentenças do TJSP foi realizada em 2019 e compreendeu o período de 2013 a 2018. Os resultados apontaram para a dimensão massiva dos despejos judiciais, ressaltando sua importância no universo de ações judiciais que podem levar à perda da moradia (Rolnik et al., 2019; Ungaretti et al., 2020). As sentenças de despejos por falta de pagamento de aluguel, muitas vezes acompanhadas de cobranças de aluguel, representaram 80,5% do conjunto de ações judiciais relacionadas a deslocamentos e remoções individuais ou coletivos, relativos ou não à moradia, levantadas na RMSP.

Neste trabalho, selecionamos todas as sentenças da justiça paulista relacionadas a despejos no período de 2013 a junho de 2021. Foram identificadas cerca de 116 mil sentenças de despejo, por vezes acumuladas com cobranças de atrasos no pagamento do aluguel na RMSP, das quais não se sabe ao certo quantas são residenciais. Ainda assim, diante da tendência de crescimento do mercado de moradia de aluguel, de maneira geral e especialmente nas periferias das grandes metrópoles (Abramo, 2020; Santos, 2016), podemos inferir que a judiciali-

4 Lei nº 8.245/1991.

zação dos despejos tem um impacto significativo na segurança habitacional na RMSP⁵, onde foram identificados 18,5 processos de despejo a cada mil domicílios no período analisado.

O que nos dizem as sentenças judiciais?

Da análise dos resultados das sentenças, constata-se que a judicialização diante da falta de pagamento ou desacordo contratual entre locador e locatário leva, na maioria dos casos, a uma sentença favorável ao despejo. Existe uma evidente disparidade de poder entre as partes, observada a partir do conjunto das sentenças: 46,7% destes processos foram julgados procedentes – ou seja, resultaram na expulsão dos locatários, enquanto apenas 1,7% dos processos de despejos foram julgados improcedentes, indicando que os locatários permaneceram no imóvel.

Como o despejo pode ser concedido em decisão liminar, a data da sentença não necessariamente é o momento em que acontece o despejo. Ele pode ter acontecido muito antes, seja por conta de uma decisão liminar, seja por conta da pressão do locador sobre o locatário, ou por negociações que correm em paralelo ao processo judicial.

Ademais, o papel do processo judicial na relação de locação vai além da decisão final. O poder coercitivo exercido pelo judiciário, por meio da possibilidade do despejo, acaba forjando urgência de uma negociação, e reforça as disparidades entre o locador e o locatário. Só o fato de existir uma ação em andamento acaba impelindo a um acordo entre as partes:

⁵ Como o levantamento abarca somente ações que já tiveram sentença em primeira instância – e, portanto, não leva em conta processos que ainda estejam em litígio – o número dos processos no período é certamente maior.

42,8% dos casos identificados foram homologados, o que significa que as partes chegaram a um acordo. Como o inquilino é o lado mais frágil, o acordo não tende a ser favorável à moradia ou ao rendimento familiar: diante da ameaça de uma sentença pelo despejo, não raro os locatários se submetem a situações vistas como “inevitáveis”, como o pagamento das dívidas ou parte delas, ou a saída “voluntária” do imóvel. Desta maneira, por hipótese, podemos interpretar que também nos casos em que há “homologação” de acordo, o desfecho é, em geral, favorável ao locador/proprietário do imóvel. Os levantamentos empíricos que apresentaremos na sequência corroboram com esta compreensão.

Em relação aos atores envolvidos nestes conflitos, observamos que a maioria dos despejos, 86,1%, são contra pessoas físicas. Do outro lado, 88,6% das ações de despejos foram judicializadas também por pessoas físicas, o que poderia sugerir, em certa medida, que parte significativa dos conflitos dentro do mercado de aluguel são decorrentes de relações contratuais com relativa menor disparidade entre as partes, ou, ainda, indicar relações nas quais o aluguel representa fonte de subsistência para o locador. Dados sobre locadores mostram, entretanto, que somente em 8,9% dos casos foi concedida a justiça gratuita para entrar com ação de despejo. O fato de não conseguirem arcar com os custos do processo judicial e dependerem da justiça gratuita, indica que a renda obtida a partir do aluguel representa uma fonte relevante de subsistência para esses locadores. Essas situações, como visto, são minoria dentro dos despejos judicializados.

Os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 do IBGE reforçam a leitura de que os imóveis disponíveis no mercado de aluguel estão concentrados entre famílias de maior renda: 24,5% das famílias que têm rendimentos com aluguel concentram cerca de 60% de toda renda de aluguel que

circula no país (Firpo & Tavolari, 2021). Ainda, 23,8% das famílias mais ricas do país (renda mensal acima de 25 salários mínimos) recebem renda por locação de imóveis, enquanto entre as famílias mais pobres (até 2 salários mínimos) somente 1,2% delas têm o aluguel como fonte de renda (Ibidem). Isso significa que, embora haja proprietários/locadores entre famílias de menor renda que obtêm rendimentos com aluguel, eles são bem mais raros do que entre aquelas de renda mais alta.

Ainda que esses dados indiquem que a locação para subsistência seja minoritária, as observações de campo vão no mesmo sentido das pesquisas de mercado informal (Abramo, 2012; 2020) ao mostrar a importância crescente da renda de aluguel para a subsistência de famílias que moram em favelas, ocupações e bairros populares. Famílias que, ao longo da vida, expandiram suas moradias para acolher familiares, por meio da autoconstrução, e, em determinado momento, passaram a alugar cômodos ou "lajes", e que, por isso, muitas vezes também são agentes que despejam, embora, em grande parte dos casos, como veremos adiante, sem passar pelo sistema de justiça.

Os despejos judiciais pós-pandemia do COVID-19: a máquina de despejos segue operando

Em março de 2020, foi decretado o estado de emergência com a confirmação da transmissão comunitária e primeira morte por COVID-19 em São Paulo. A crise sanitária foi acompanhada pelo agravamento da crise econômica e social, em curso desde 2015, atingindo proporções dramáticas. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, entre janeiro e maio de 2021 o desemprego no Brasil atingiu e permaneceu em nível recorde desde o início da série histórica,

em 2012, totalizando 14,8 milhões de brasileiros desocupados (IBGE, 2021). O desemprego e a perda de renda atingiram de forma desigual a população: as mais afetadas pela perda da ocupação foram as mulheres, os jovens, os negros e aqueles com menor nível de escolaridade, bem como os trabalhadores com jornada parcial, inseridos nos postos de trabalho informais e com menores salários (Barbosa et al., 2020). Sem orçamento sequer para se alimentar, muitos brasileiros e brasileiras se viram impossibilitados de manter os custos da moradia, dentre os quais os custos do aluguel, e, em menor escala, o do financiamento habitacional para aquisição da casa própria (Lobo & Ungaretti, 2021).

Junto às redes de solidariedade que se formaram para combater a fome, movimentos sociais, associações, redes e fóruns passaram também a reivindicar uma agenda emergencial. No campo da habitação, a suspensão dos despejos e remoções foi uma das principais medidas cobradas, não só para os processos que já estavam em curso, como para aqueles oriundos do contexto da pandemia. Evitar que as pessoas fiquem sem casa no contexto de pandemia é, também, uma medida de enfrentamento aos contágios e, portanto, necessária para garantir a proteção à vida.

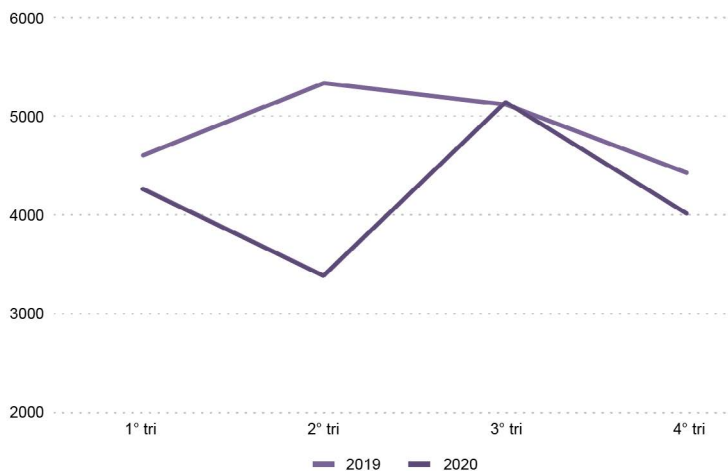
Não foi isso, no entanto, o que aconteceu. Em relação aos despejos, no primeiro ano de pandemia, uma proteção tímida foi aprovada pelo Congresso, e por pouco tempo. O texto final da Lei Federal nº 14.010, de 10 de junho de 2020⁶, retrocedeu em relação ao que havia sido proposto originalmente (Tavolari, 2020). Seu artigo 9º suspendeu as liminares para desocupação de imóveis urbanos em ações de despejo até 30 de outubro de 2020. Com o veto presidencial à medida, que só foi derrubado

6 A lei criou um regime emergencial de temas afetos às relações privadas para o período da pandemia do coronavírus (Covid-19).

Figura II

Novas ações de despejos na RMSP por trimestre em 2019 e 2020. Fonte: Banco de dados TJSP, 2021 (obtidos via pedido de informação formulado nos termos da Lei de Acesso à Informação).

Elaboração própria, 2021



no dia 8 de setembro de 2020, na prática essa suspensão teve efeitos por menos de dois meses.⁷

Ao contrário do que poderíamos supor, a ausência de proteção contra despejos não levou a uma explosão de ações de despejos no judiciário paulista. A comparação de novas ações de despejo na Região Metropolitana de São Paulo por trimestre, nos anos de 2019 e 2020, mostra uma queda brusca na propositura de novas ações no segundo trimestre de 2020. Já no terceiro trimestre de 2020 os números voltaram ao mesmo patamar de 2019, e, a partir de então, as novas proposituras ficaram relativamente estáveis se comparadas com os mesmos períodos de 2019.

Ou seja, se não houve uma explosão no número de casos judiciais, também não é possível afirmar que houve uma dimi-

⁷ Posteriormente, como consequência das articulações da Campanha Nacional pelo Despejo Zero no Campo e na Cidade, o Supremo Tribunal Federal determinou a suspensão de despejos e remoções a partir de junho de 2021. Uma lei no mesmo sentido foi aprovada pelo Congresso Federal e passou a ter efeitos em outubro de 2021. Essas medidas, no entanto, não interferiram nos dados aqui apresentados, que abrangem período até junho de 2021.

nuição significativa na propositura de novas ações, com exceção da queda brusca no segundo trimestre de 2020, que pode estar relacionada ao início da crise sanitária no país, que alterou drasticamente a organização do trabalho presencial, com a necessidade de adaptação do poder judiciário e dos diferentes órgãos e entidades do sistema de justiça ao trabalho remoto (Tavolari et al., 2021).

Se a judicialização⁸ dos despejos não acompanhou a tendência de crescimento dos despejos observada fora do judiciário - e amplamente noticiada pela mídia -, também não é possível falar que houve uma sensibilização dos proprietários, locadores, imobiliárias e seguradoras. A abertura de novas ações contra inquilinos prosseguiu de forma massiva, mesmo diante de um cenário de emergência sanitária para o qual a medida de distanciamento social - que ficou popularmente conhecida como “fique em casa” - era fundamental para proteção à vida.

Mas, enquanto a propositura de novas ações diz respeito ao comportamento dos proprietários, locadores, imobiliárias e seguradoras, o conteúdo das sentenças, por sua vez, nos dá mais informações sobre o comportamento do judiciário em relação ao tema na pandemia.

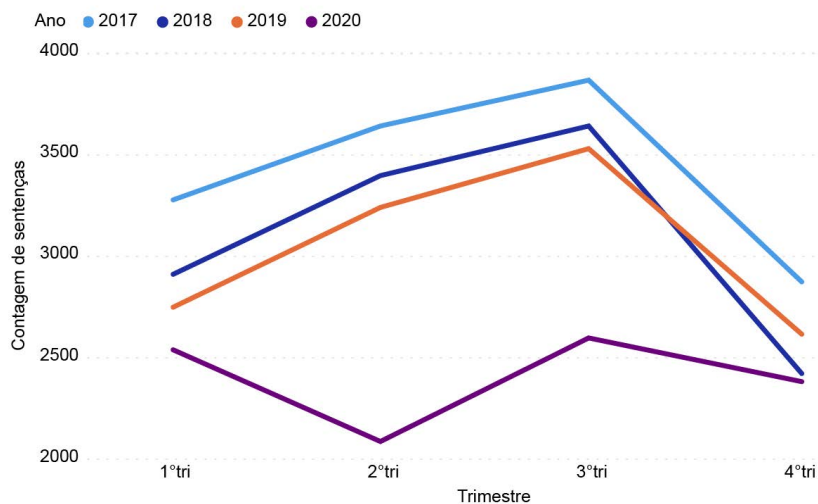
A Figura III mostra que, desde 2017, o judiciário se comporta de forma mais ou menos similar ao longo dos trimestres: há uma tendência de aumento do número absoluto de sentenças entre o primeiro e o terceiro trimestre de cada ano, e uma queda no último trimestre. É possível observar também que, de 2017 a 2019, houve uma tendência de queda do número absoluto de sentenças proferidas. Em 2020, entretanto, o comportamento do judiciário se altera diante da pandemia e das medidas de distanciamento social: entre o primeiro e o segundo trimestre, houve uma queda brusca no número de sentenças

8 1ª Região Administrativa Judiciária.

Figura III

Número absoluto de sentenças proferidas em 1ª instância na 1ª RAJ do TJSP por trimestre (2017-2021).
Fonte: Banco de dados TJSP (2013-2021).

Elaboração: Luiza Pavanelli Mateo, 2021.



proferidas. A reorganização do trabalho remoto, no entanto, fez com que o número voltasse a crescer no trimestre seguinte, ainda que sem alcançar o patamar dos anos anteriores.

A diminuição do número de sentenças proferidas poderia indicar uma sensibilização dos magistrados em relação ao tema da pandemia. O conteúdo das sentenças, todavia, revela o contrário. Quando precisou decidir, o judiciário permaneceu favorável aos locadores: 40% dos casos foram julgados procedentes, e menos de 5% improcedentes. Em 37% deles houve homologação de acordo entre as partes [Figura IV].

Chama atenção as situações em que se constatou, nas sentenças, menção à pandemia. Em 65% destes casos, a ação de despejo foi julgada procedente [Figura V]. Quer dizer, mesmo nos casos em que a pandemia foi levada em consideração pelos magistrados no momento de sua decisão, ela não serviu para sensibilizá-los visando uma maior proteção do direito à moradia aos inquilinos.

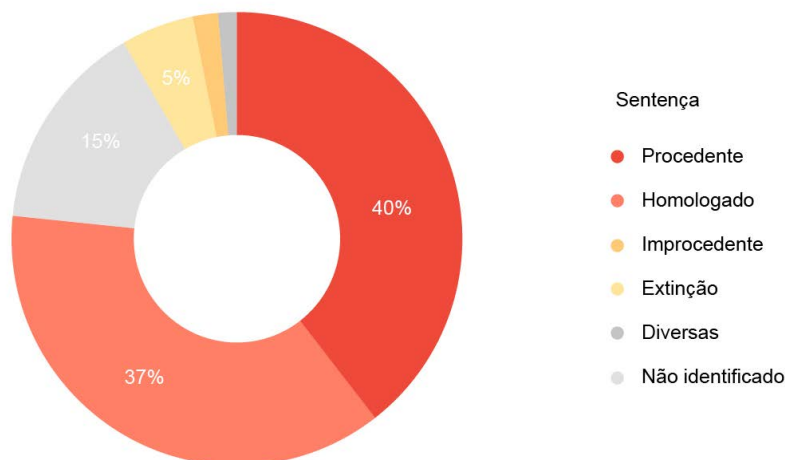


Figura IV

Teor das decisões das sentenças de processos de despejos em 1ª instância na 1ª RAJ do TJSP (2020-2021).

Fonte: Banco de dados TJSP (2013-2021).
Elaboração: Luiza Pavanelli Mateo, 2021.

A Figura VI mostra que, mesmo em meio a pandemia, o percentual das sentenças não favoráveis aos inquilinos permaneceu constante. Assim, a situação de emergência sanitária, ao menos enquanto não haviam sido aprovadas determinação expressa do Supremo Tribunal Federal e lei federal, não alterou o resultado final dos processos de despejo. No caso dos aluguéis residenciais, isso resultou na expulsão de famílias do seu local de moradia, contribuindo, dessa maneira, para o agravamento do quadro de insegurança habitacional.

Tavolari, Mendonça e Rolnik (2021) e Nascimento, Santos, Silva e Rufino (no prelo), ao analisarem decisões judiciais de despejo no período da pandemia de COVID-19 em São Paulo e na Zona Leste, encontraram resultados semelhantes.

Dessa forma, é possível afirmar que estamos diante de uma “máquina de despejos” que, quando “alimentada” com relações contratuais e dívidas locatícias, “produz” despejo, independentemente das demais variáveis que compõem o contexto.

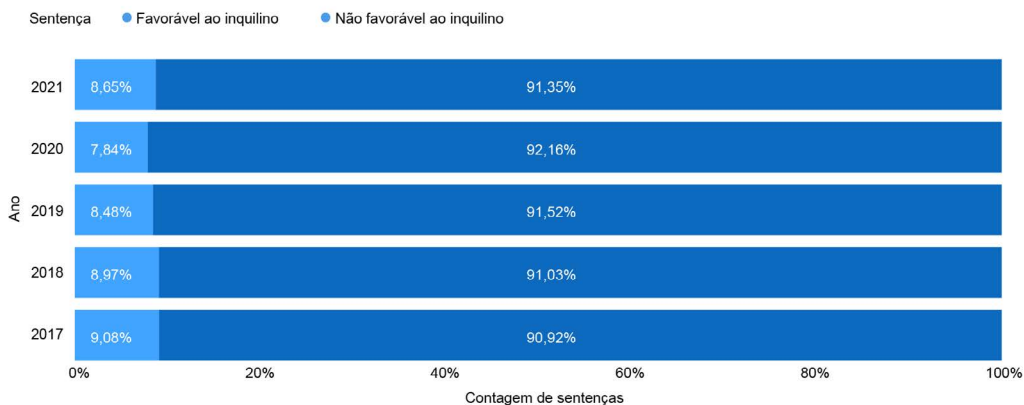


Figura IV

Porcentagem de sentenças proferidas entre 2017 e 2021 favoráveis ou não ao inquilino. Fonte: Banco de dados TJSP (2013-2021).

Elaboração: Luiza Pavanelli Mateo, 2021.

Contudo, o número dos despejos judiciais observado nos dados do TJSP, apesar de expressivo, evidencia apenas uma pequena parte das inseguranças habitacionais presentes no mercado de moradia de aluguel. O dado referente ao número de homologações das ações de despejos no contexto da pandemia aponta para a tendência de resolução extrajudicial dos conflitos relacionados ao aluguel. Mesmo quando são judicializados, o desfecho é, em ao menos 37% dos casos, decidido fora do judiciário. Este é mais um indicativo da necessidade de compreender os despejos em seu sentido amplo, e não apenas técnico-jurídico. Os despejos extrajudiciais - apesar de presentes nessa engrenagem - seguem no campo da invisibilidade, uma vez que não há meios para quantificá-los.

Fora dos autos: os despejos invisíveis

Para compreender os despejos de maneira alargada, buscamos a perspectiva de quem o tem marcado em sua trajetória. Para tanto, entrevistamos moradoras da ocupação Viva Jardim Julieta, localizada no distrito de Vila Medeiros, na Zona Norte da cidade de São Paulo. Formada nos primeiros meses de 2020, logo no início da pandemia, rapidamente a ocupação se

transformou no símbolo do acirramento da crise habitacional em São Paulo. A ocupação que começou com algumas centenas de famílias, parte delas vindas dos bairros do entorno, rapidamente se expandiu e abriga, hoje, mais de 800 famílias de diferentes bairros da RMSP. Grande parte delas já passou por experiências variadas de despejos em decorrência da incapacidade de seguir arcando com os custos do aluguel, seja nos mercados imobiliários formais ou informais.

Nara⁹ viveu os últimos 11 anos morando de aluguel em um bairro de classe média, no distrito de Vila Maria, também na Zona Norte de São Paulo. Ela, o marido e as duas filhas moravam em uma casa de dois quartos, com um pequeno ponto comercial na frente, onde Nara servia almoço e vendia marmita aos funcionários das muitas empresas instaladas na região. O marido trabalhava como garçom em um restaurante no centro da cidade, não tinha carteira assinada, mas ganhava um bom salário. Com a renda do casal, pagavam sem dificuldade o aluguel de R\$ 1.800. Até o início da pandemia.

Com as medidas de isolamento social decretadas, as empresas suspenderam as atividades presenciais e Nara ficou sem sua clientela. Seu pequeno ponto comercial, onde vendia refeições e bebidas às pessoas que passavam pela região, também teve que fechar as portas. Ao mesmo tempo, seu marido foi dispensado do emprego assim que o restaurante foi obrigado a fechar. De um dia para o outro, a família se viu sem nenhuma fonte de renda.

O aluguel de Nara era formalizado por um contrato e o valor da caução (três vezes o valor do aluguel), exigido para garantir a locação, cobriu os primeiros três meses de locação durante a pandemia. Com o prolongamento das medidas sanitárias, Nara e o marido seguiram sem trabalho e sem perspectiva de conse-

9 Nome fictício.

guir outra fonte de renda. A proprietária da casa permitiu que a família permanecesse no imóvel, sem pagar o aluguel, por outros cinco meses. Até que a situação se tornou insustentável. Segundo nos relatou Nara, apesar da proprietária do imóvel ser uma “boa pessoa”, ela dependia do aluguel para complementar sua renda – uma situação minoritária entre os casos de despejos judiciais, como vimos, porém mais comum nos mercados de aluguel populares. A saída do imóvel foi negociada e a proprietária nunca acionou a justiça.

Nara ficou sabendo da ocupação Viva Jardim Julieta, localizada há alguns quilômetros de onde morava, por sua cunhada, que a convidou para visitar o local. A precariedade das condições de moradia, no entanto, a assustaram: o chão de terra batida, o esgoto escorrendo pelas ruas, a ausência de serviços básicos como água e luz. Vivendo em São Paulo desde os 11 anos, depois de migrar da Bahia, Nara sempre morou em casas de aluguel em bairros consolidados da Zona Norte de São Paulo, orgulha-se em dizer que sempre “pagou tudo direitinho”. Até a pandemia romper as precárias relações de trabalho nas quais Nara e seu marido estavam inseridos e a família se ver sem nenhuma fonte de renda, situação agravada pela ausência de mecanismos de proteção social efetivos.

Sem renda e nenhuma outra alternativa, a família pegou um dos lotes disponíveis na ocupação recém formada. Pouco tempo depois, o lote foi dividido com a irmã, Vilma¹⁰, demitida durante a pandemia após 10 anos de trabalho em uma fábrica têxtil, com carteira assinada. Vilma teve que deixar a casa de aluguel, onde pagava R\$ 700, para viver na ocupação. No seu caso, o dinheiro do FGTS foi o que permitiu a construção da nova casa, já que ela nunca mais conseguiu um novo trabalho.

¹⁰ Nome fictício.

Quando conversamos com as irmãs, Vilma estava vivendo de doações de cestas básicas e da ajuda da irmã.

Sem o recurso do FGTS, Nara lançou mão de outras estratégias para garantir um novo local para morar. À época, a família possuía um carro que valia R\$ 25 mil, mas, diante da urgência, venderam por R\$ 17 mil e investiram todo o dinheiro na nova moradia. A proprietária do seu imóvel permitiu que a família permanecesse, mesmo sem pagar aluguel, até a casa na ocupação ficar pronta. O dinheiro da venda do carro pagou o material de construção e a mão de obra, dando forma a pequena casa de um quarto, onde dormem o casal e as duas filhas, uma de 15 e a outra de 3 anos, um banheiro, cozinha e um ponto comercial na parte da frente, onde vendem algumas bebidas. A ideia do ponto comercial foi de Nara. Diante da falta de perspectiva em conseguir um novo trabalho, ele garantiu, ao menos, uma pequena fonte de renda para a família.

Apesar de toda a dificuldade em se adaptar à nova vida, o maior medo de Nara é perder a moradia, mais uma vez. A ameaça agora decorre do processo de reintegração de posse que paira sobre a ocupação.

A história de Nara e sua família ilustra as situações nas quais os conflitos em torno do aluguel não passam pela arena judicial, mesmo nos casos em que há maior formalização, e que, ainda assim, reproduzem o desfecho dos casos judicializados: o despejo. Este caso corrobora com a leitura dos dados do TJSP que mostra que os despejos acontecem, também, de forma “negociada”, dentro ou fora do judiciário.

As histórias das irmãs são também representativas das rupturas provocadas pelos efeitos sociais da pandemia nas trajetórias habitacionais de famílias que, até então, equilibravam os custos do aluguel com ganhos provenientes de trabalhos com alguma

estabilidade e previsibilidade – o que tem sido uma realidade cada vez mais minoritária entre as classes trabalhadoras.

As irmãs reconhecem que apesar de todos os desafios e dificuldades enfrentadas, vivem em condições melhores às dos seus vizinhos, pois vivem nas duas das poucas casas de alvenaria na ocupação Viva Jardim Julieta. O piso de cimento e reboco nas paredes contrastam com as casas de madeirite vizinhas, com estruturas ainda mais precárias. É essa a situação da casa de Tamires¹¹, que comprou as tábuas para a construção de sua casa com os recursos do auxílio emergencial que recebeu no início da pandemia. Nascida e criada no Violão, uma favela dos anos 1970 vizinha à ocupação, o seu despejo foi representativo do que viveram muitas outras famílias ali.

Tamires morava há pelo menos 9 anos de aluguel com seu marido, um filho de 15 anos e uma filha de 9 anos. Assim como outras casas de aluguel no Violão, ela morava em um imóvel com quarto e cozinha, autoconstruído, e cujo dono era morador antigo da área. Segundo nos explicou Celeste, mãe de Tamires, grande parte dos imóveis alugados na favela são ampliações das casas autoconstruídas dos moradores, que foram cedidas aos filhos e familiares e, quando estes saíram de casa, passaram a ser alugadas. O aluguel, que varia de R\$ 500,00 a R\$ 600,00, garante a aposentadoria de quem não teve empregos formais e não contribuiu com a previdência social ao longo da vida. Não há contrato, e a única exigência é o depósito do valor correspondente a dois meses de aluguel.

Com a pandemia, Tamires, que trabalhava como costureira em uma empresa têxtil sem contrato formal de trabalho, foi dispensada, junto com as demais colegas. Seu marido, que tra-

¹¹ Nome fictício. Entrevistamos Tamires e sua mãe, ambas moradoras desde o início da década de 1980 da favela do Violão, no dia 10/08/2021.

balhava fazendo diferentes bicos, também ficou desempregado. O dono pediu a casa e, passados os dois meses cobertos pelo depósito exigido no momento da locação, a família teve que se mudar. O mesmo aconteceu com outras tantas famílias que moravam de aluguel na favela do Violão. Os imóveis desalugados, por sua vez, foram rapidamente ocupados por outras famílias, de renda um pouco maior. Segundo Celeste, pessoas que não conseguiam mais arcar com os custos de aluguel nos bairros consolidados do entorno, onde os contratos são mais formalizados, por vezes com a intermediação de imobiliárias, e os valores dos aluguéis mais altos, encontraram a facilidade de alugar no Violão, onde há muito menos exigências.

Todavia, se as exigências da moradia de aluguel no Violão são menores do que nos bairros consolidados do entorno, ainda assim elas pesam para grande parte das famílias paulistanas. Isso explica porque, mesmo antes da pandemia, as dificuldades em arcar com os custos de aluguel já apareciam entre as justificativas mais comuns entre as centenas de pessoas que chegavam, e chegam, às novas ocupações de terra sendo formadas no extremo norte de São Paulo em busca de um local para morar.

Distante alguns quilômetros da ocupação Viva Jardim Julieta, ainda em 2016, uma ocupação era formada por uma quantidade crescente de famílias fugindo dos custos do aluguel (Lacerda, 2019). A ocupação chegou a abrigar 1200 famílias, até ser removida, em dezembro de 2020. Algumas semanas antes da remoção, um grupo de mulheres relembra todo o trabalho e dinheiro investido na moradia que, naquele momento, estava ameaçada por uma ação de reintegração de posse: “a gente investe porque quer casa né, tudo é melhor que aluguel”, resumiu uma mulher boliviana, que vivia na ocupação com sua família. O peso do aluguel no orçamento limitado e inconstante das famílias que buscam outras alternativas

habitacionais aproxima grupos sociais, a priori, com vivências urbanas distintas: são homens e mulheres migrantes de estados das regiões Norte e Nordeste do país junto à migrantes transnacionais, sobretudo latinoamericanos – uma presença crescente entre ocupações de moradia nas periferias da cidade –, famílias formadas por mães solo, idosos que não conseguem mais trabalho e para quem o benefício da aposentadoria não chegou, ou é insuficiente.

A perda da moradia por falta de pagamento do aluguel aproxima pessoas que viviam em diferentes arranjos de locação, entre relações formais e informais. O despejo, combinado a crise econômica, ao desemprego e a perda da renda coloca milhares de pessoas em insegurança habitacional, na qual as poucas alternativas são as ocupações de moradia, ou mesmo a rua, como mostra o crescente número de famílias vivendo nas ruas de São Paulo¹². Esses conflitos em torno do aluguel passam ao largo da judicialização, que, embora seja massiva, representa apenas uma pequena parcela dos despejos e das situações de insegurança habitacional decorrentes dele.

Considerações finais: questões para uma agenda de pesquisa sobre os despejos

Há alguns anos, a crise habitacional em São Paulo vem sendo denunciada por pesquisadoras e pesquisadores do tema, movimentos de moradia, organizações sociais e pelos próprios atingidos por processos variados de desposseção que resultam na perda da moradia. O despejo decorrente da falta de pagamento de aluguel é um dos componentes dessa crise e,

¹² Em 2021, a Prefeitura de São Paulo realizou o Censo da População em Situação de Rua, que apontou um aumento de 31% de pessoas vivendo nas ruas e calçadas da cidade em relação a 2019.

como buscamos demonstrar, um componente significativo e em ascensão.

Os dados apresentados ao longo do trabalho indicam a dimensão massiva dos despejos judiciais e extrajudiciais, que afeta um número crescente de pessoas, bem como seus impactos sobre as dinâmicas urbanas de forma mais ampla – pessoas despejadas que, sem outra alternativa, adensam e produzem novas favelas e ocupações de moradia, sem contar aquelas que acabam nas ruas, acirrando o quadro de insegurança habitacional em São Paulo. De outro lado, os dados extraídos das sentenças do TJSP também revelam o modus operandi do judiciário sobre os conflitos em torno do aluguel: independente dos fatores presentes no contexto e no processo, o desfecho é, quase sempre, o despejo. A partir desta leitura, argumentamos que o judiciário funciona como uma “máquina de despejos”, que sempre produz o mesmo resultado, independente das variáveis.

Mas há diferenças e nuances entre o despejo que passa pelo judiciário e o despejo extrajudicial. O aluguel tem se tornado uma fonte de renda relevante nos territórios populares, representa, ao mesmo tempo, uma alternativa para o sustento de alguns, diante do aumento do desemprego, da perda de renda e de postos de trabalho cada dia mais instáveis e precários, mas também um acirramento da insegurança habitacional para os grupos mais vulnerabilizados que passam a acessá-lo. Todavia, essa expansão do aluguel nos mercados populares não significa um maior apelo ao judiciário para resolução de conflitos. De um lado e de outro, o judiciário, quando ativado, aparece, antes de mais nada, como mais uma ferramenta de coerção contra quem mora de aluguel.

Seja formal ou informal, a negociação entre as partes é a principal forma de resolução dos conflitos relacionados a aluguel, como demonstram nossas observações de campo e o número alto de homologações no caso dos processos judicializa-

dos. O judiciário, na maior parte dos casos judicializados, não é quem define como a disputa é resolvida, como demonstram nossas observações de campo e o número alto de homologações no caso dos processos judicializados, ainda que ele seja uma importante ferramenta de pressão e persuasão.

O início da pandemia, todavia, acrescentou novas camadas de complexidade à questão. Ao contrário do que esperávamos encontrar, não houve uma explosão de ações de despejos judiciais, mesmo que o número de processos tenha se mantido em números alarmantes diante de um contexto de emergência sanitária. Quer dizer, enquanto os relatos que chegavam dos territórios denunciavam um crescente número de famílias em busca de moradia após passar por processos de despejos e remoções, as ações judiciais não nos permitiam ver esse processo em sua totalidade. Os despejos extrajudiciais emergem, assim, como um fator central para a compreensão do aprofundamento da crise habitacional provocada pelas consequências sociais e econômicas da pandemia.

Nestes cruzamentos, emergem trajetórias de vida que passam a ser pontilhadas por eventos de perda de moradia, soluções habitacionais precárias e provisórias, em que o despejo é mais um dentre outros processos de despossessão. Um processo que precisa ser aprofundado em relação ao contexto mais amplo de precarização do trabalho, do desmonte da seguridade social e às dinâmicas de mercado e à crise econômica e social que modulam a vida nas cidades.

Referências bibliográficas

Abramo, P. (2009). Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre, FINEP.

Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*, 38:114, p. 35-69. DOI: 10.4067/S0250-71612012000200002.

Abramo, P. (2020). Aluguel e desigualdade urbana: novos desafios a enfrentar. Palestra de encerramento. Seminário Internacional Moradia de aluguel na América Latina: Estado, finanças e mercados populares. São Paulo, Brasil: LabCidade FAUUSP, Centro de Estudos de Conflito e Coesão Social (COES) e Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, Chile. Recuperado del sitio Web do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, de <https://youtu.be/w0tIS28SuF8>

Barbon, A. L., Santos, G. M., & Meyer, J. F. (2020). As recentes transformações no mercado habitacional da favela de Paraisópolis e seus impactos no mercado local de locação. En Seminário Internacional Moradia de aluguel na América Latina: Estado, finanças e mercados populares. São Paulo, Brasil: LabCidade FAUUSP, Centro de Estudos de Conflito e Coesão Social (COES) e Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, Chile (40-42). Recuperado del sitio Web do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, de https://drive.google.com/file/d/1tefsGNP2R6OM842miArH3Jb_DeJvQJIO/view

Barbosa, A., Costa, J., & Hecksher, M. (2020). Mercado de Trabalho e pandemia da COVID-19: ampliação de desigualdades já existentes? (Nota técnica). *Mercado de trabalho*, 69, 55-63. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt69/notastecnicas1>

Bógus, L. & Pasternak, S. (2014). Habitação de Aluguel no Brasil e em São Paulo. *Caderno CRH*, 27(71), 235-254.

Firpo, S. & Tavolari, B. (2020). Adiar o pagamento de aluguel ajudaria as famílias pobres a atravessar a crise? Recuperado del sitio Web do Laboratório Espaço Público e Direito à Cida-

de da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, de <http://www.labcidade.fau.usp.br/adiar-pagamento-de-aluguel-ajudaria-as-familias-pobres-a-atravesar-a-crise/>

Firpo, S. & Tavorali, B. (2021). Políticas de moradia em momentos de crise: a centralidade do aluguel. En Machado, L. (Org.), Legado de uma pandemia: 26 vozes conversam sobre os aprendizados para política pública (60-75). Rio de Janeiro: Autografia. Recuperado de <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/02/legadodeumapandemia-1.pdf>

Franco, I.C.S., Marchezan, J.C., & Langenegger, N. (2015). Acesso à informação no Tribunal de Justiça de São Paulo. (Relatório de pesquisa). São Paulo: InternetLab / TJSP. Recuperado de https://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2015/11/AcessoAInf_TJSP.pdf

Guerreiro, I., Marino, A., & Rolnik, R. (2019). Custos urbanos, especialmente com moradia, comprometem a renda das famílias. Recuperado del sitio Web do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, de <http://www.labcidade.fau.usp.br/custos-urbanos-especialmente-com-moradia-comprometem-renda-das-familias/>

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018). Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: Perfil das despesas no Brasil: Indicadores de qualidade de vida. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado del sitio Web do IBGE, de <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pof/tabelas>

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020). Estimativas da população. Recuperado del sitio Web del IBGE, de <https://www.ibge.gov.br/busca.html?searchword=estimativa+populacional+>

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Recuperado del sitio Web del IBGE, de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>

Lacerda, L. (2019). Ação de reintegração de posse na Zona Norte deixa 1200 famílias sem casa. Recuperado del sitio Web del Laboratorio Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, de <http://www.labcidade.fau.usp.br/custos-urbanos-especialmente-com-moradia-comprometem-renda-das-familias/>

Lacerda, L. & Ungaretti, D. (2021). Para cada remoção, uma nova ocupação. Recuperado del sitio Web do Laboratorio Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, de <https://www.labcidade.fau.usp.br/para-cada-remocao-uma-nova-ocupacao/>

Lobo, G. & Ungaretti, D. (2021). Financiamento habitacional público: de conquista à ameaça. Recuperado del sitio Web do Laboratorio Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, de <http://www.labcidade.fau.usp.br/custos-urbanos-especialmente-com-moradia-comprometem-renda-das-familias/>

Marino, A., Mendonça, P. H. R., Alho, I. B., & Sá, J. N. (2020). Observatório de Remoções: múltiplos métodos para mapear o invisível. En Moreira, F. A., Rolnik, R., & Santoro, P. F. (Org.), Cartografias dos territórios populares: da produção, transitoriedade e despossessão - Relatório bianual do Observatório de Remoções 2019-2020 (31-55). São Paulo: FAUUSP. Recuperado del sitio Web do Laboratorio Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, de <https://drive.google.com/file/d/1FNN4NpB7moCNE-DKuJqK-TmW5lOj116Cw/view>

Mendonça, P. (2020). Aplicação em Python para web scraping de pesquisas no Banco de Sentenças do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - TJSP. Recuperado de <https://github.com/labcidade/portas>

Moreira, F. A., Rolnik, R., & Santoro, P. F. (orgs.) (2020). Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares. Observatório de Remoções: Relatório bianual 2019-2020. São Paulo: FAUUSP. Recuperado del sitio Web do Laboratorio Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, de <https://drive.google.com/file/d/1FNN4NpB7moCNEDKuJqK-TmW5lOj116Cw/view>

Nascimento, B. W., Santos, D. L. C., Silva, S. S., & Rufino, S. A. (no prelo). A pandemia e as ações de despejo por falta de pagamento: um recorte sobre a atuação do judiciário na Zona Leste de São Paulo. Anais do Seminário Estudos Urbanos e Interdisciplinaridade. São Paulo: UNIFESP.

Observatório de Remoções (2021). Emergência habitacional em São Paulo: incêndios e conflitos fundiários levam a novas ocupações no centro e extremos da cidade. São Paulo: LabCidade FAUUSP. Recuperado del sitio Web de LabCidade FAUUSP, de <http://www.labcidade.fau.usp.br/emergencia-habitacional-em-sao-paulo-incendios-e-conflitos-fundiarios-levam-a-novas-ocupacoes-no-centro-e-extremos-da-cidade/>

Oliveira, F. (1982). O Estado e o urbano no Brasil. Espaço & Debates, 2(6), 36-54. São Paulo: Cortez/Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos. Recuperado del sitio Web de <https://www.athuar.uema.br/wp-content/uploads/2018/01/o-estado-e-o-urbano-no-brasil.pdf>

Rizek, C. S. (2019). Um mosaico macabro: modulações contemporâneas sobre trabalho, moradia e violência de Estado. Revista de debate da FASE - Proposta, 42(129), 08-17. Recuperado del sitio Web de FASE, de <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Revista-Proposta-129-Web.pdf>

Tavolari, B., Mendonça, P., & Rolnik, R. (2021). Precisamos falar sobre aluguel: medidas de proteção a inquilinos são adotadas ao redor do mundo, mas não no Brasil. Revista Quatro cinco um, 16/03/2021 2021. Recuperado del sitio Web, de https://quatrocinco.um.folha.uol.com.br/br/colunas/as-cidades-e-as-coisas/precisamos-falar-sobre-aluguel?fbclid=IwAR3BFSXGW-cx8Z-_P9Lo8VT46tDvrjKl2J0lT19McAFoERFUYq4QVMnWKF0U

Tavolari, B. (2020). Senado retrocede no projeto de lei que regula aluguéis e despejos na pandemia. Recuperado del sitio Web do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, de <http://www.labcidade.fau.usp.br/senado-retrocede-no-projeto-de-lei-que-regula-alugueis-e-despejos-na-pandemia/>

Rolnik, R. (2015). Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 1ª ed.

Rolnik, R., Guerreiro, I. A., & Marín-Toro, A. (2021). El arriendo -formal e informal- como nueva frontera de la financiarización de la vivienda en América Latina. *Revista INVI*, 36 (102), 19-53. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582021000300019>.

Santos, G. M. (2016). Aluga-se: proposta de um marco institucional de incentivo ao mercado de locação residencial popular. Trabalho Final de Graduação, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. Recuperado em <https://issuu.com/gustavo-marques-santos/docs/tfg>

Rolnik, R., Mendonça, P., Moreira, F., Ungaretti, D., Marino, A., & Ferraz, M. (2019). Crise habitacional em SP: estamos diante de uma máquina de despejos e remoções? Recuperado del sitio Web do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, de <http://www.labcidade.fau.usp.br/crise-habitacional-em-sp-estamos-diante-de-uma-maquina-de-despejos-e-remocoes/>

Ungaretti, D., Mendonça, P., Moreira, F., & Rolnik, R. (2020). Suspensão dos despejos residenciais é medida essencial neste momento de pandemia. Recuperado del sitio Web do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, de <http://www.labcidade.fau.usp.br/suspensao-dos-despejos-residenciais-e-medida-essencial-neste-momento-pandemia/>

Ungaretti, D., Moreira, F., Lacerda, L., & Ribamar, T. (2020). Conflito, produção e gestão dos territórios populares: repertórios do extremo norte de São Paulo. En Moreira, F. A., Rolnik, R., & Santoro, P. F. (Org.), *Cartografias dos territórios populares: da produção, transitoriedade e despossessão - Relatório bianual do Observatório de Remoções 2019-2020* (327-364). São Paulo: FAUUSP. Recuperado del sitio Web do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, de <https://drive.google.com/file/d/1FNN4NpB7moCNEDKuJqK-TmW5lOj116Cw/view>

Zuquim, M. L., Meyer, J. F. P., Barbon, A. L., & Santos, G. S. (2018). Mercado imobiliário na favela de Paraisópolis: da autoconstrução à produção mercantil. En *Seminário Latinoamericano Teoría y política sobre asentamientos populares*, Universidad Nacional de General Sarmiento y INFO-HABITAT Instituto del Conurbano (1-20).



4. Violência institucional durante a pandemia no Brasil: conflitos pela terra urbana e a luta contra os despejos*

Hugo Fanton Ribeiro da Silva, pós-doutorando no Departamento de Filosofia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP) e pesquisador do Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania (CENEDIC-USP), do Arnold Bergstraesser Institut Uni-Freiburg e do International Research Group on Authoritarianism and Counter-Strategies (IRGAC) | **Talita Anzei Gonsales**, doutoranda em Planejamento e Gestão do Território na Universidade Federal do ABC (UFABC) e pesquisadora do grupo do Laboratório Justiça Territorial da UFABC | **Benedito Roberto Barbosa**, advogado associado ao Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e coordenador da CMP (Central dos Movimentos Populares) e da UMM (União dos Movimentos de Moradia)

Resumo

Em 31 de março de 2021, pior momento da pandemia no Brasil, a Prefeitura de São Paulo realizou uma remoção, sem ordem judicial, de 140 famílias que ocupavam um terreno público na periferia da cidade. A situação não era uma excepcionalidade. No ano em que as autoridades sanitárias preconizavam a importância de permanecer em casa para evitar o avanço da COVID-19, cresceu o número de despejos contra ocupações e favelas. Essa violência institucional historicamente mobilizada contra as classes trabalhadoras, violadora do direito à moradia e em favor da especulação imobiliária pela acumulação por despossessão, é o tema deste trabalho. Vamos apresentar alguns dos casos identificados pela Campanha Despejo Zero, as formas de ação estatal na governança urbana, as violências vivenciadas no cotidiano das famílias atingidas e as formas coletivas de resistência. Neste âmbito, a ênfase recai sobre a atuação de sujeitos em diferentes esferas, na sociedade e frente ao Estado, e a produção coletiva de impacto sobre a dinâmica estatal e prevenção à violência institucional. São exemplos novas legislações em âmbito local e nacional para paralisar os despejos durante a pandemia, a interlocução com diferentes poderes – Judiciário, Legislativo e Executivo, e a articulação internacional.

*Este artigo foi originalmente publicado no XIV Jornadas de Sociología Sur Pandemia y Después. Después, Buenos Aires, 2021.

1. Introdução

Desde que os primeiros casos da pandemia do novo Coronavírus, que já matou quase 600 mil pessoas no Brasil, desde março de 2020, ao menos 20 mil famílias já foram despejadas de suas casas em remoções coletivas e outras 93 mil seguem ameaçadas de serem removidas a qualquer momento, segundo levantamentos da Campanha Nacional Despejo Zero¹. Somente no estado de São Paulo, já são 60 casos de despejo identificados, envolvendo 4.622 famílias entre março de 2020 e agosto de 2021, além de outras 152 ameaças de remoção, envolvendo aproximadamente 36 mil famílias. Esses dados alarmantes podem ser ainda maiores, pois refletem apenas os casos identificados por movimentos populares e organizações participantes da Campanha Nacional Despejo Zero, uma iniciativa de movimentos populares, universidades e um conjunto de organizações que desde junho de 2020 atuam para barrar os despejos.

Apesar da orientação para as pessoas ficarem em casa, no contexto pandêmico houve uma aceleração da apropriação do espaço urbano pelo capital, em formas violentas de desterritorialização das populações mais vulneráveis. Com a COVID-19, a gestão Bolsonaro e de diversos governadores e prefeitos brasileiros avançou na adoção de um modelo de governança urbana que combina autoritarismo e neoliberalismo, favorecendo a apropriação privada da terra. Por outro lado, os movimentos populares têm resistido seja a partir de ações de solidariedade ou de organização de lutas em defesa da cidade como um direito por meio de ocupações de terras urbanas e rurais que não cumprem com sua função social ou por meio da ocupação das ruas em atos e mobilizações populares.

1 Site disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org/>. Acesso em 29 de agosto de 2021.

No âmbito da Campanha Despejo Zero, foram identificados 63 casos em que houve a suspensão da remoção das famílias após a intervenção das organizações envolvidas, e da própria Campanha por meio de ferramentas diversas que vêm sendo construídas coletivamente nesse processo. Foram ao menos 8.500 famílias que não perderam seu teto em plena pandemia por intervenção e organização popular. Trata-se de quase metade do número de famílias removidas identificadas pela Campanha, ou seja, fruto da organização dos movimentos populares e entidades envolvidas, o trágico número de famílias que perderam suas casas durante a pandemia poderia ser ainda maior. Destes 63 casos, 20 ocorreram no Estado de São Paulo, totalizando 2.048 famílias protegidas pela atuação das organizações populares que atuam cotidianamente não apenas pela suspensão de despejos e remoções, mas também na organização de redes de resistência, solidariedade e cuidado, em contraponto à lógica autoritária, neoliberal e violenta que tem regido a reprodução dos territórios.

Como será exposto, os processos de “acumulação por despossessão” (Harvey, 2014) no espaço urbano se intensificaram no Brasil durante a pandemia, em formas autoritárias de condução da política urbana. A acumulação de capital é produzida por uma dinâmica que combina violência estatal, paraestatal e paramilitar contra as classes populares (i.e. operações policiais, decisões judiciais e extrajudiciais que expulsam populações vulneráveis dos locais onde vivem), com a reapropriação da terra por agentes financeiros imobiliários, construtoras e especuladores, dentre outros. Com uma governança urbana orientada para a produção privada imobiliária destinada às rendas média e alta, a terra que antes era ocupada por famílias sem-teto vem se tornando “ativo”, em uma articulação permanente de interesses do setor financeiro, promotores imobiliários, investidores privados e o Estado, que lançam mão de

grandes projetos de infraestrutura urbana e Parcerias Público e Privadas (PPPs) e outras forma de privatização dos territórios.

Essa violência institucional historicamente mobilizada contra as classes trabalhadoras, violadora do direito à moradia e em favor da especulação imobiliária pela acumulação por desposseção, também é o tema deste trabalho. Vamos apresentar alguns dos casos identificados pela Campanha Despejo Zero, as formas de ação estatal na governança urbana, as violências vivenciadas no cotidiano das famílias atingidas e as formas coletivas de resistência.

2. Os despejos na pandemia

Na manhã de 15 de maio de 2020, cerca de 50 famílias que viviam em cortiços no bairro da Bela Vista, centro de São Paulo, acordaram com viaturas da Polícia Civil na porta de suas casas, em uma operação bastante incomum. Era uma reintegração de posse conduzida pela própria equipe de duas empresas interessadas em construir no terreno um empreendimento com apartamentos destinados à locação para executivos. A operação causou perplexidade e indignação por ser realizada em meio à pandemia do novo Coronavírus, num momento onde 'estar em casa' é uma das principais medidas para conter a transmissão do novo vírus que vinha assolando países mundo afora. O caso ainda ocorreu sem mandado judicial, e portanto de iniciativa dos proprietários que ofereceram valores ínfimos às famílias, para que elas deixassem o local de forma rápida e com pouca possibilidade de construção de uma defesa justa.

Dois meses antes, em 18 de março, um juiz de primeira instância suspendera a reintegração de posse por conta do avanço da Covid-19 na cidade. No entanto, mesmo sem autorização da Justiça, portanto, de forma extrajudicial, as empresas tiveram

o apoio da Polícia Civil – que no Brasil não possui competência para esse tipo de operação – para remover os moradores, que sequer tiveram contato prévio com seus advogados. No despejo, cada família recebeu mil reais como compensação e assinou um termo de concordância com a remoção, tendo sua casa parcialmente demolida, de forma imediata, inviabilizando o retorno em caso de determinação judicial contra as empresas.

Cabe apontar que as empresas proprietárias do prédio em questão, Vitacon Participações Ltda. e Cipreste Branco Desenvolvimento Imobiliário Ltda., são atores envolvidos no circuito financeiro-imobiliário que vem avançando sobre a região central de São Paulo, um território marcadamente popular que enfrenta uma disputa ferrenha para garantir que a população mais pobre consiga se manter. O caso foi acompanhado e relatado pelas equipes do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e do Observatório de Remoções.²

Naquela sexta-feira, a maior metrópole da América do Sul registrava 186 novos óbitos por COVID-19, um aumento de 6% em relação ao dia anterior. Ainda que a principal preconização das autoridades sanitárias ante o avanço da doença fosse ficar “em casa”, cresceu o número de despejos na cidade e no estado. Somente na Região Metropolitana de São Paulo, entre abril e junho de 2020, o Observatório das Remoções, uma iniciativa que envolve movimentos sociais e universidades públicas, identificou seis reintegrações de posse, que deixaram sem teto ao menos 1.300 famílias, o dobro dos casos mapeados no trimestre anterior.

A situação é tão grave que surgiram novas ocupações formadas por vítimas dos despejos na pandemia. No Jardim Julieta,

2 Relato completo disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/vitacon-e-a-perversidade-da-nova-experiencia-imobiliaria-na-bela-vista/>. Acessado em 1 de setembro de 2021.

na Zona Norte de São Paulo, famílias removidas de suas casas em diferentes regiões ergueram barracos de madeira para ao menos ter um teto e conseguir “ficar em casa”. No entanto, também lá as novas moradias são provisórias, não apenas em razão de sua precariedade, mas por haver nova ameaça de remoção. Em 8 de agosto de 2020, as famílias receberam intimação de reintegração de posse, em uma ação judicial da própria Prefeitura de São Paulo, dona do terreno. Não houve nenhuma oferta pela gestão municipal de alternativa aos sem-teto, nem mesmo disponibilização de recursos emergenciais para pagamento de aluguel.

O crescimento do número de despejos e da violência de Estado é parte de um conjunto de medidas que visam favorecer a acumulação de capital nas cidades. Casos aparentemente dispersos de violência policial, remoções e criminalização das classes populares formam um todo, explicado pelo interesse do mercado na apropriação privada do espaço urbano. Ao mesmo tempo em que milhares de pessoas são expulsas de suas casas, em que aumentam as operações policiais nas favelas e em que a COVID-19 atinge, sobretudo, as populações das regiões mais vulneráveis das cidades, avançam, nos espaços institucionais, propostas de mudança na legislação urbana que favorecem os interesses do mercado.

Frente a isso, a resistência das classes populares é organizada pela atuação de movimentos sem-teto, sobretudo com as ocupações de prédios e terrenos vazios. A luta pelo direito à cidade se expressa pela reivindicação da função social da propriedade, articulação de campanhas públicas contra os despejos e a conformação de redes de solidariedade em diferentes âmbitos, como a defesa do emprego e da renda, do direito à moradia digna e aos serviços públicos de saneamento básico, transporte e saúde. Neste âmbito, a ênfase do trabalho recai sobre a atuação de sujeitos em diferentes esferas, na socieda-

de e frente ao Estado, e a produção coletiva de impacto sobre a dinâmica estatal e prevenção à violência institucional. São exemplos novas legislações em âmbito local e nacional para suspender os despejos durante a pandemia, a interlocução com diferentes poderes – Judiciário, Legislativo e Executivo, e a articulação internacional.

3. Os despejos como violência institucional

A violência institucional nos processos de conformação do espaço urbano que combinam ação estatal e interesse de mercado reproduzem a lógica de violência institucional na criminalização da miséria no capitalismo. Da tese clássica da criminologia crítica de Georg Rusche e Otto Kirchheimer, de que “todo sistema de produção tende a descobrir formas punitivas que correspondem às suas relações de produção” (Rusche e Kirchheimer, 2004), pode-se depreender formas de criminalização do social que vão além do encarceramento, mas correspondem às motivações de expansão da acumulação.

As distintas formas de criminalização da miséria estão congregadas a um conjunto amplo de políticas neoliberais de precarização do trabalho, privatização da seguridade social e restrição do alcance dos serviços públicos de bem-estar. A regressão do Estado social para o Estado penal (Wacquant, 1999) tem como fundamento a concepção de Estado como “organização coletiva da violência visando a manutenção da ordem estabelecida e a submissão dos dominados”, em todos os âmbitos do processo de (des)integração social. São violências maciças, metódicas e orientadas por um objetivo preciso: “justamente sobre aqueles que podem ser descritos como os inúteis ou os insubmissos da nova ordem econômica e etnorracial que se instala além-Atlântico, e que atualmente os Estados Unidos oferecem como padrão ao mundo inteiro” (Wacquant, 2003, p. 67).

O avanço do mercado sobre todos os domínios da vida restaura a economia “como força coercitiva social” que se impõe sobre a “a esmagadora maioria, junto com uma liberalização suave do controle político” (Streeck, 2018, p. 16). Dessa combinação entre mercantilização das relações sociais e ação penal estatal no espaço urbano, a violência institucional emerge como padrão de governança das cidades, e o despejo das classes populares em favor da especulação imobiliária é o resultado mais imediato no cotidiano.

Pauta frequente nos noticiários nacionais durante as últimas décadas, cenas de remoções forçadas, sobretudo aquelas que condensam situações de violências e violações extremas, vem se tornando cada vez mais frequentes. Trata-se também de um processo global, segundo estimativas do Centre of Housing Rights and Evictions (COHRE)³, grupo que reunia levantamentos internacionais sobre remoções forçadas, entre 1998 e 2008, cerca de 18 milhões de pessoas foram atingidas por remoções em todo o mundo. No Brasil não há uma sistematização oficial acerca dos processos de remoção em nenhuma escala, ou seja, não há informações disponíveis sobre quantas famílias passam por esse processo. Por essa razão, movimentos de moradia e outras organizações se reúnem de diversas formas, como na Campanha Despejo Zero, para mapear de forma colaborativa os processos de remoção. Seja para denunciá-los, já que trata-se de uma violação de direitos, mas também para compreendê-los a partir da produção de análise sobre onde esses processos se dão, de que forma acontecem e quais seus impactos.

O Observatório de Remoções, que desde 2012 mapeia processos de remoção na Região Metropolitana de São Paulo, apontou que, entre 2010 e 2016, dentre os 868 processos mapeados no município de São Paulo e nos municípios de Santo

3 Dados disponíveis em <https://www.cohre.org/>

André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá, 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. Ou seja, a grande maioria dos casos mapeados foram desdobramentos da atuação do poder público no território, seja executando ou promovendo remoções, seja facilitando para que estes processos aconteçam.

Estes números trazem indícios de que a lógica de investimentos e projetos urbanos na metrópole têm assumido uma faceta complexa em termos de impactos sobre a população de baixa renda e grupos vulneráveis, atuando, muitas vezes, de forma a acirrar os conflitos que estão postos na cidade. Neste contexto, pode-se dizer que as remoções tornaram-se tanto condição, quanto resultado e impacto dos processos de reestruturação urbana, haja visto o grande número de casos relatados que chegam ao conhecimento público, bem como a gravidade das violações de direitos que acontecem nesses episódios.

No entanto, o debate acerca das remoções em intervenções do poder público no território não é recente. Valladares (1980) no clássico ‘Passa-se uma casa’ já trazia a discussão sobre o que ela chamou de urbanização de favelas com caráter ‘removedor’⁴. A autora aponta que essa forma de atuação, ainda que baseada numa reivindicação histórica da população residente em favelas e comunidades, carregava consigo um caráter benéfico para a cidade e para o local que receberia a intervenção, porém, deixava a população não removida com alto grau de instabilidade e insegurança na posse. Diversas cidades do Brasil já passaram por programas de desfavelamento, associados a grandes projetos de infraestrutura urbana, um dos casos mais emblemáticos na cidade de São Paulo foi a implementa-

4 Lícia Valladares usou a expressão, que atribui a Pedro Castro, no prefácio da segunda edição de “Passa-se uma casa”, em 1979.

ção das Operações Urbanas, Faria Lima e Água Espraiada na zona sul da cidade, que num período de 20 anos já removeram milhares de famílias. (Fix, 2001)

Alguns autores questionam os impactos da política de urbanização de favelas, quando cooptadas por estratégias de valorização de determinado território. Maricato (2010) mostra que, apesar dos grandes avanços em relação às políticas públicas para assentamentos precários, há casos no Brasil e em outros países que utilizam desta prática para transformar e valorizar determinadas partes da cidade, quando estas são desejadas pelo mercado.

Tratam-se de milhares de famílias em situação de precariedade, insegurança habitacional que estruturam suas vidas a partir de uma condição de completa incerteza, a qual Rolnik (2015), chamou de transitoriedade permanente. Tais condições representam impactos diretos e indiretos na vida destas famílias. Além disso, são também elementos estruturantes da política urbana e habitacional que, na maioria das vezes, desconsidera as necessidades habitacionais da população de menor renda.

O processo de desenvolvimento urbano tem como pressuposição o não-reconhecimento do direito à permanência plena dos atingidos por remoções, ou seja, promove a normalização de que os atingidos não possuem o direito à permanecer em seus locais de moradia, impactando frequentemente a população de baixa ou baixíssima renda em territórios populares, como favelas, ocupações, loteamentos clandestinos ou outros tipos de assentamentos precários. Territórios quase sempre enquadrados como ilegais, informais ou até mesmo criminosos nos casos mais graves, e que apresentam uma série de condições de precariedade e vulnerabilidade (Rolnik, 2015).

A construção do imaginário sobre esses territórios e sujeitos está relacionada ao caráter invisibilizado das remoções, que apenas são noticiadas quando se tornam alvo de eventos ex-

tremos, como, por exemplo, as centenas de imagens que retratam confrontos desproporcionais entre as forças de segurança e famílias removidas. Johansen & Jensen (2017) apresentam que, para que as pessoas se tornem ‘removíveis’, elas passam por um processo de marginalização que inclui desde a exclusão social, do mercado de trabalho e do sistema educacional, até a criminalização e estigmatização como “figuras perigosas”.

Nesse processo se explicita os vínculos intrínsecos de desenvolvimento urbano e violência institucional. Como nos lembra Wacquant, “na era do assalariamento fragmentado e descontínuo, a regulação das famílias das classes populares não passa mais apenas pelo braço maternal e solícito do Estado-providência; ela se apóia também no braço viril e controlador do Estado penal.” (2003, p. 17). Na periferia do capitalismo, tal “braço solícito” sequer se conformou, na medida em que a “modernização” desenvolvimentista se opera pela reposição do atraso, em processos de acumulação que têm como base a superexploração do trabalho (Oliveira, 2003).

Freeman e Burgos (2017) destacam que as remoções se dão a partir de um conjunto de táticas que envolvem diferentes formas de pressão como ameaças, promessas e desinformação, resultando na criação de um cenário de insegurança e fragmentação que, no mais das vezes, possui algum grau de intencionalidade, e que, neste caso, pode constituir-se numa forma de terror psicológico com os atingidos. A partir das experiências sul-africanas, os autores também identificaram que, independentemente da condição de informalidade ou precariedade que o indivíduo esteja, a ação de retirada de suas casas contra a sua vontade pode causar um trauma significativo, seja em relação aos impactos físicos ou psicológicos. Os estudos de caso mostram que o espaço físico poderá ser readequado, renovado ou revitalizado, porém, as condições estruturais da desigualdade que seguem produzindo a crise habitacional, não serão desmontadas a partir de projetos urbanos.

São diversas perspectivas que vão conformando as remoções enquanto uma violência, seja pela sua invisibilização, pelos impactos causados pelo estado de insegurança permanente, no qual famílias não conseguem se fixar com dignidade em seu local de moradia por estarem ameaçadas de remoção, pelos impactos físicos e psicológicos ocasionados pelo ato da expulsão propriamente dita, muitas vezes ocorrida sob um forte aparato policial, ou mesmo pela vulnerabilidade em ficar sem a proteção de um lar após a remoção. Cabe apontar que, conforme mostrado anteriormente, o Estado tem um papel fundamental nestes processos, seja promovendo ou facilitando para que eles aconteçam, por meio da abertura de caminhos para o capital financeiro-imobiliário, mas também quando se furta do papel de prover políticas habitacionais que de fato atendam as necessidades habitacionais da população ou deixando de proteger essa mesma população de uma disputa desigual.

Dessa forma, entende-se que há um vínculo estreito entre violência institucional e o padrão predominante de desenvolvimento urbano no neoliberalismo. Nos próximos tópicos, vamos detalhar a dinâmica da disputa urbana no Brasil durante a pandemia da COVID-19. No momento em que a população e, sobretudo, seus estratos mais vulneráveis, dependiam da proteção estatal para sobreviver, novamente as lógicas punitivo-penal e mercantil se combinaram para promover o processo de acumulação por despossessão que caracteriza a urbanização neoliberal.

4. A morte como lucro

O desenvolvimento urbano de São Paulo expressa os diferentes padrões de acumulação de capital que prevaleceram nos distintos momentos históricos de conformação da cidade. No período de industrialização dos anos 1950-80, houve uma dinâmica de atração de mão de obra do campo para a cida-

de, com padrão periférico de crescimento urbano. A cidade se expandiu significativamente, com concentração industrial nas periferias e cidades vizinhas, e ocupações das áreas circundantes pelas classes populares (Pasternak, 2002). Naquele período, a cidade teve um “padrão periférico de crescimento”, em que o avanço da industrialização se fundamentava na superexploração do trabalho, em que se garantia renda suficiente para reprodução da força de trabalho, e as classes populares encontraram solução do problema de moradia pela tríade “lote irregular – casa própria – autoconstrução” e pela atuação de movimentos de moradia com as ocupações urbanas (Sampaio e Pereira, 2003; Pasternak, 2002; Maricato, 2005).

No final dos anos 1980, com o avanço neoliberal, houve uma progressiva desindustrialização da cidade e conformação de uma economia de serviços, acompanhada pela mudança do padrão de desenvolvimento urbano até então vigente. Passa a prevalecer uma apropriação intensiva e concentrada da terra, com sua transformação em ativo financeiro (Fix, 2011). O padrão de loteamento e autoconstrução na expansão periférica dos limites da cidade é progressivamente substituído pela “aceleração do padrão imobiliário intensivo (central ou de adensamento)”, em um processo que “reforçou as desigualdades existentes e criou novas desigualdades, apesar das inovações urbanísticas e do surgimento de novos empreendimentos imobiliários tanto nas áreas tradicionais da cidade como em áreas novas” (Sampaio e Pereira, 2003, pp. 170-1). Com isso, houve um crescimento exponencial da população residente em favelas, concentrado no chamado “anel periférico”, com taxas de 3,06% ao ano na década de 1990 (Pasternak, 2002, p. 8), nas regiões Sul e Norte da cidade.

Por concentrar os serviços e o consumo de alta renda, as regiões centrais da cidade foram amplamente valorizadas, e isso acentuou os conflitos pelo uso e ocupação do território (Bon-

duki, 1987). Ao avanço do capital em associação com o Estado, contrapôs-se a atuação dos movimentos populares urbanos.

O Movimento Unificado de Favelas, que reúne centenas de favelas na Região Metropolitana de São Paulo, fechou questão em torno da defesa da concessão do Direito Real de Uso, como forma de regularizar a posse de terra nas favelas. Os favelados querem a garantia de não serem expulsos, o direito de não pagarem nada para morar e de poderem construir e ampliar sua moradia sem risco de vir a perder o investimento, todos atributos da casa própria, sendo de maior importância o fato de serem formalmente donos de terra” (Bonduki, 1987).

Apesar da atuação dos movimentos populares em resistência ao padrão vigente de produção urbana orientada pelos interesses do mercado, desde os anos 1990 houve avanço das formas privadas de apropriação do espaço, com novas articulações entre Estado e capital, agora financeirizado.

O processo de financeirização do setor opera pela atração de investimento privado associado à desvinculação entre uso e propriedade nas construções imobiliárias, em um sistema de cotização que torna determinada construção um ativo financeiro comercializável em bolsa de valores. Disso decorreu uma crescente disputa das incorporadoras por acesso a recursos de fundos de pensão e à terra urbana. “Grandes operações imobiliárias – que além do lucro propiciassem ganhos significativos na incorporação imobiliária – seriam, em tese, capazes de contribuir para essa missão”. Por isso, há uma preferência dos operadores de fundos por “edifícios comerciais classificados como triplo A pelas consultorias imobiliárias, de alto padrão, aos grandes resorts e aos shoppings centers”. A localização era determinante. “Sempre que possível o imóvel deveria estar em um eixo de valorização imobiliária” (Fix, 2011, p. 126).

Não à toa, grandes favelas como a de Heliópolis, a maior da cidade, passam a ser ameaçadas de remoção para a constru-

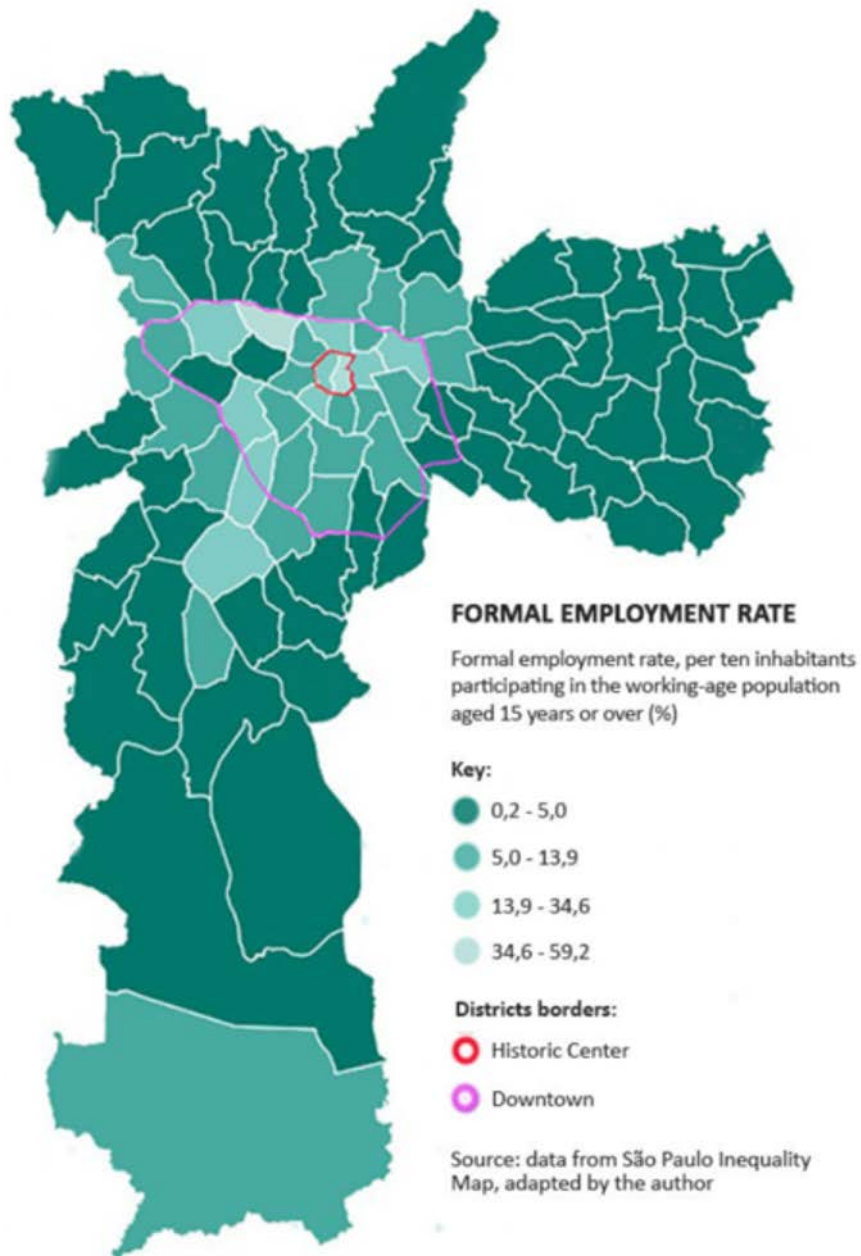
ção de um shopping center, “em uma região que, àquela altura, integrava o eixo de valorização imobiliária, pela construção de condomínios de alto padrão em áreas próximas e investimento em infraestrutura urbana” (Silva, 2016, p. 120). O espaço urbano torna-se, assim, um ativo financiável, por ao menos quatro modalidades de articulação entre Estado e mercado na produção de “cidades financiáveis”: a criação de agências privadas de intermediação financeira, responsáveis pela implementação de projetos e captação de recursos; “as parcerias público-privadas (PPPs) e concessões para operação e ampliação de serviços e infraestrutura urbanos por empresas privadas de capital aberto”, o financiamento de projetos de infraestrutura urbana e moradia pela emissão de títulos e cotação de ratings municipais; e a “criação de taxas especiais ou emissão de títulos distritais para realizar melhorias urbanas concentradas em um determinado bairro ou perímetro” (Arantes, 2006, p. 75). O resultado desse processo é a diferenciação de eixos de valorização da cidade, com a desigualdade social assumindo uma expressão propriamente espacial nas cidades. O mapa abaixo mostra o resultado desse processo histórico, com o emprego e renda concentrados no “centro expandido”.

Essa profunda desigualdade entre centro e periferia de São Paulo se reproduz nos variados índices sociais e econômicos da cidade. O Mapa da Desigualdade (2019) expõe assimetrias no acesso a direitos básicos, como educação, saúde e saneamento; no direito à moradia, ao trabalho, à cultura e lazer; na segurança pública e níveis de renda. Na área da saúde, a desigualdade se expressa em índices como acesso a pré-natal, mortalidade infantil e número de unidades públicas de saúde. Para se ter uma ideia da relação entre organização espacial urbana e desigualdade, a idade média ao morrer em Moema, um bairro centralizado, dos mais ricos da cidade, era de 80,6 em 2019, ante 57,3 anos na Cidade Tiradentes, extremo leste de São Paulo (Rede, 2019).

Figura 1

Formal employment rate

Fonte: Mapa da desigualdade - Rede Nossa São Paulo (2021). Adaptado pelos autores.



Em 2020, com a pandemia, essa dinâmica se reproduziu, com o número de mortes e infectados concentrados nas regiões mais pobres. No mapa abaixo, é possível observar que o avanço da COVID-19 se relaciona diretamente com a organização econômico-espacial da cidade.

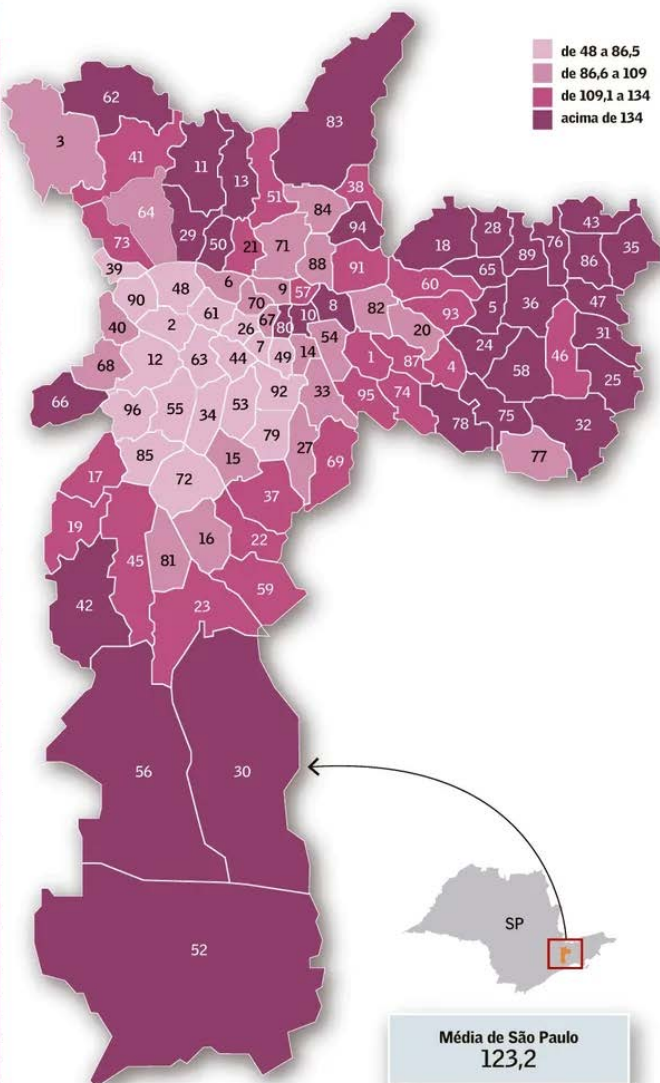
A dinâmica de propagação da COVID-19 em São Paulo e o número de mortes pela doença explicitam a desigualdade social constitutiva da cidade. Um estudo conduzido ainda em 2020 por pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP) e da Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo, dentre outras instituições, mostrou que a propagação da pandemia nas regiões mais pobres da capital paulista foi 2,5 vezes maior na comparação com as regiões de rendas média e alta. A Rede Nossa São Paulo, uma organização que publica anualmente o Mapa da Desigualdade da capital paulista, apontou a correlação entre o número de domicílios em favelas nos distritos da cidade e a incidência de mortes pelo novo Coronavírus. Em junho de 2020, os dois distritos com mais falecimentos por COVID-19 em São Paulo tinham o percentual de domicílios em favelas três vezes maior do que a média da cidade.

Além das diferenças históricas entre centro e periferia, a própria região central reproduz internamente essa dinâmica geral de desigualdade. Nela, os distritos que concentram as mais altas taxas de mortalidade são justamente os mais pobres, com maior número de moradias precárias, cortiços e população de rua. O Estado, no entanto, ao invés de promover políticas públicas de melhoria das condições habitacionais e de acesso aos serviços de saúde, acelerou o processo de expulsão da população mais vulnerável da área.

É importante ressaltar que, nos últimos 15 anos, as administrações públicas municipal e estadual criaram diferentes propostas

Taxa de mortalidade por 100 mil habitantes*

Distrito da cidade	Taxa	Distrito da cidade	Taxa
44 Jardim Paulista	48,1	74 São Lucas	116,2
2 Alto de Pinheiros	50,8	1 Água Rasa	117,4
63 Pinheiros	51	93 Vila Matilde	118
53 Moema	55,4	38 Jaçanã	122,1
61 Perdizes	56,4	23 Cidade Dutra	123,2
12 Butantã	62,2	91 Vila Maria	123,2
34 Itaim Bibi	63,5	22 Cidade Ademar	124,4
26 Consolação	64	51 Mandaqui	127,5
7 Bela Vista	64,3	46 José Bonifácio	127,9
48 Lapa	68,4	57 Pari	128,3
92 Vila Mariana	69,4	4 Aricanduva	128,6
90 Vila Leopoldina	70,2	41 Jaraguá	129,9
55 Morumbi	70,4	45 Jardim Sao Luis	133,5
79 Saúde	70,8	19 Capão Redondo	133,8
72 Santo Amaro	74,7	21 Casa Verde	134
96 Vila Sônia	80,3	30 Grajaú	134,4
39 Jaguará	82,3	18 Cangaíba	135
49 Liberdade	86,2	83 Tremembé	135,2
15 Campo Belo	86,8	65 Ponte Rasa	135,7
82 Tatuapé	89,4	28 Ermelino Matarazzo	136,4
6 Barra Funda	90,6	66 Raposo Tavares	137,2
70 Santa Cecília	90,9	94 Vila Medeiros	138,9
40 Jaguaré	91,7	35 Itaim Paulista	140,1
81 Socorro	92	36 Itaquera	140,8
71 Santana	92,3	8 Belém	141,7
16 Campo Grande	92,6	80 Sé	142,4
88 Vila Guilherme	93,1	52 Marsilac	142,6
85 Vila Andrade	94,9	75 São Mateus	144,2
33 Ipiranga	96,4	50 Limão	145,6
27 Cursino	98,2	24 Cidade Líder	146,3
84 Tucuruvi	98,3	42 Jardim Ângela	147,4
67 República	98,5	29 Freguesia do Ó	147,9
54 Mooca	99,7	5 Artur Alvim	150,4
68 Rio Pequeno	103,3	56 Parelheiros	152,7
14 Cambuci	103,8	58 Parque do Carmo	154,1
77 São Rafael	104,7	86 Vila Curuça	154,1
9 Bom Retiro	105,6	89 Vila Jacuí	154,5
64 Pirituba	105,8	78 Sapopemba	157,5
20 Carrão	106,1	62 Perus	157,8
3 Anhanguera	108,6	11 Brasilândia	164,7
37 Jabaquara	109,2	13 Cachoeirinha	167,2
69 Sacomã	109,6	25 Cidade Tiradentes	173,3
59 Pedreira	111,1	76 São Miguel	175,1
95 Vila Prudente	113,3	31 Guaianases	187,5
60 Penha	113,9	47 Lajeado	188,4
87 Vila Formosa	115,1	43 Jardim Helena	188,5
17 Campo Limpo	115,5	32 Iguatemi	191
73 São Domingos	115,9	10 Brás	192,3



Fonte: "Social inequalities and Covid-19 mortality in the city of São Paulo." Taxa ajustada por idade

Figura 2

Mais pobreza, mais mortes em SP

Fonte: Valor Econômico, 2021.

de intervenção urbana em parceria com a iniciativa privada para construção de empreendimentos habitacionais para as rendas média e alta, principalmente nos bairros centrais. O contexto de pandemia acelerou esse processo que estava em curso, com a combinação de três formas autoritárias de condução da política urbana neoliberal: i) ampliação do número de despejos; ii) aumento da violência contra as classes populares; iii) e avanço de propostas legais em favor do mercado imobiliário.

i. O aumento dos despejos

Os processos de “acumulação por despossessão” são baseados na expulsão das populações mais vulneráveis de seus territórios, e na reapropriação da terra pelo capital. Essa dinâmica foi intensificada em contexto de pandemia.

Em maio de 2020, a empresa A.S.H. Empreendimentos, Participações e Negócios-LTDA obteve decisão liminar favorável a pedido de reintegração de posse da Ocupação Rio Branco, 701, onde vivem 21 famílias. A empresa alega ser proprietária do imóvel e pediu sua retomada em caráter de urgência. Mesmo sem apresentar provas, foi atendida por uma liminar de reintegração de posse emitida por um juiz plantonista. O processo foi colocado indevidamente sob sigilo de Justiça, o que impediu acesso imediato das famílias aos autos.

Esse é apenas um exemplo das 152 áreas ameaçadas de despejo no estado de São Paulo identificadas até agosto de 2021 pela Campanha Despejo Zero. Ressalta-se que em uma área podem existir vários mandados de reintegração de posse - o número varia de acordo com a quantidade de prédios e casas da área. Por isso, são mais de cinco mil famílias ameaçadas no estado. Dentre todos os despejos realizados durante a pandemia no país, a grande maioria aconteceu em São Paulo. Os

números, estarrecedores, ainda estão subdimensionados, pois não há divulgação oficial dos dados.

Além de São Paulo, foram registradas remoções em outras capitais, em cidades médias e em zonas rurais de todo o país. Os ataques a acampamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) são exemplos: em agosto de 2020, 450 famílias resistiram por quase 60 horas à ação de despejo conduzida por policiais militares, em Campo do Meio-MG; em julho, um ataque de fazendeiros destruiu lavouras de 50 famílias sem terra em Quinta do Sol-PR, uma produção destinada a doações de alimentos à população pobre da cidade em situação de vulnerabilidade na pandemia. Esses e outros casos expostos a seguir revelam como, na combinação entre autoritarismo e neoliberalismo, a violência institucional é forma política de consecução dos interesses do mercado.

ii. “Cracolândia” e o aumento da violência contra as classes populares

Também em contexto de pandemia, uma ação de despejo foi conduzida contra famílias que vivem na região da Luz e Campos Elíseos, no Centro de São Paulo, com a justificativa de que as desapropriações “integram um conjunto de ações da prefeitura para recuperar aquela região e atender as pessoas em situação de vulnerabilidade e uso abusivo de álcool de drogas ali concentradas”. Para a Prefeitura, a pandemia torna “a redução da aglomeração urgente”, o que justificaria as ações de despejo contra as centenas de famílias que vivem nos prédios, pensões e cortiços da região (Folha, 2020).

O caso é emblemático pela relação entre o interesse do mercado imobiliário e a política de segurança pública. A área é conhecida como “Cracolândia”, por possuir locais de concentração de pessoas para uso e tráfico de drogas. Ali, ocorre uma permanente conjugação entre operações policiais e a

apropriação privada da terra, para sua posterior destinação à incorporação imobiliária e comercialização. Estão sob ameaça de remoção mais de 400 imóveis atualmente habitados naquela área de dois quarteirões inteiros, conhecidos como “quadra 37” e “quadra 38”, que poderão ser demolidas para dar origem a um grande empreendimento imobiliário.

Outra área da região central constantemente ameaçada por despejo e vítima de violência policial é a Favela do Moinho. No início de julho, no momento de maior alta do número de casos de COVID-19 na cidade, uma ação policial justificada como de “combate às drogas” deixou uma criança cadeirante e um adolescente feridos. A Polícia Militar invadiu a favela com cães farejadores, supostamente em busca de drogas, e um deles mordeu o braço de um menino de dez anos e com paralisia cerebral. O “Moinho” é uma das últimas favelas ainda existentes no centro de São Paulo, e está há anos sob ameaça de remoção, por ser de interesse do mercado imobiliário. No início da atual gestão municipal, o então prefeito João Doria anunciou a intenção de remover as 500 famílias do local, baseado na suposição de que lá seria o principal ponto de distribuição de drogas no centro. No seu entorno, a cada ano surgem novos imóveis residenciais ou comerciais, voltados às rendas médias e altas.

Tais casos revelam outra consequência da pandemia nos conflitos urbanos. Houve uma intensificação da criminalização da população pobre, sobretudo a juventude negra que vive em ocupações e favelas. Somente no primeiro semestre de 2020, o estado de São Paulo atingiu recorde de letalidade policial: de janeiro a junho, 514 pessoas foram mortas por policiais no estado. É o maior número desde 2001, ano em que se iniciou a atual série histórica medida pelo governo paulista, representando um crescimento de 20% na comparação com o mesmo período em 2019. Em abril de 2020, já na vigência das medidas de isolamento social, foram contabilizadas 116 mortes de pessoas pelas polícias no estado, o segundo maior número mensal

já registrado, em uma alta de 55% na comparação com 2019. No Brasil, o número também cresceu com a pandemia: ao menos 3.148 pessoas foram mortas pela PM no primeiro semestre de 2020, 7% a mais que em 2019. Ressalta-se que, de acordo com um relatório da Rede de Observatórios da Segurança, em 2019, 75% das pessoas mortas pela polícia eram negras.

iii. Os despejos administrativos

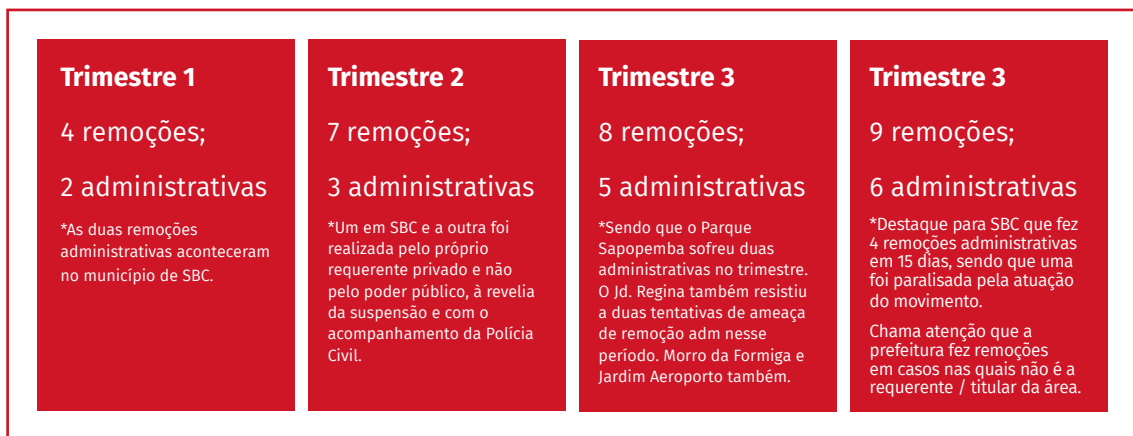
Durante a pandemia, também houve avanço de uma forma cada vez mais recorrente de associação de interesses entre capital e Estado na apropriação privada do espaço urbano: os despejos administrativos, ou seja, conduzidos sem determinação judicial. Aqui expomos o conteúdo de relatório produzido pela Campanha Despejo Zero, com base no mapeamento colaborativo do Observatório de Remoções, projeto de pesquisa-ação que identifica, mapeia e acompanha processos de remoção na Região Metropolitana de São Paulo. Os dados são referentes a denúncias de grupos e movimentos sociais, referentes aos quatro trimestres de 2020.

São exemplos de remoções a já anteriormente exposta, no centro de São Paulo, um despejo conduzido sem ordem judicial

Figura 3

Evolução ao longo dos trimestres de 2020

Fonte: Mapeamento colaborativo do Observatório de Remoções.



por uma empresa do ramo imobiliário e com apoio das forças de segurança do Estado. Mas são diversos os atores envolvidos nas variadas ameaças de remoção e despejo identificados. Na Vila das Belezas, em São Paulo, em junho de 2020, a Guarda Civil Metropolitana e a Prefeitura demoliram 10 barracos e levaram os materiais de construção, sem permissão de que as famílias retirassem seus pertences. A maior parte dos moradores são refugiados que vivem na cidade. Outros exemplos, também conduzido pela administração municipal com apoio da Guarda Civil Metropolitana, são os casos da cidade de São Bernardo do Campo, como a remoção de famílias na Vila Moraes, uma comunidade de mais de 40 anos. Ainda que os moradores já tenham obtido decisão favorável em segunda instância para permanecer no local, em janeiro de 2020 foi realizada uma remoção administrativa de seis famílias.

São exemplos de remoções a já anteriormente exposta, no centro de São Paulo, um despejo conduzido sem ordem judicial por uma empresa do ramo imobiliário e com apoio das forças de segurança do Estado. Mas são diversos os atores envolvidos nas variadas ameaças de remoção e despejo identificados. Na Vila das Belezas, em São Paulo, em junho de 2020, a Guarda Civil Metropolitana e a Prefeitura demoliram 10 barracos e levaram os materiais de construção, sem permissão de que as famílias retirassem seus pertences. A maior parte dos moradores são refugiados que vivem na cidade. Outros exemplos, também conduzido pela administração municipal com apoio da Guarda Civil Metropolitana, são os casos da cidade de São Bernardo do Campo, como a remoção de famílias na Vila Moraes, uma comunidade de mais de 40 anos. Ainda que os moradores já tenham obtido decisão favorável em segunda instância para permanecer no local, em janeiro de 2020 foi realizada uma remoção administrativa de seis famílias.

Entre julho e agosto de 2020, no Parque Sapopemba, zona Leste de São Paulo, a prefeitura realizou três remoções com

apoio da Polícia Militar. De acordo com um morador que filmou a ação, a administração municipal justificou a ação dizendo que a área é de interesse ambiental. O Observatório de Remoções recebeu vídeos gravados durante a ação de remoção, e foi possível observar demolição de barracos e das casas de alvenaria que já estavam consolidadas.

As remoções administrativas seguem sendo realizadas em 2021. Em março deste ano, a Prefeitura de São Paulo realizou, sem ordem judicial de cumprimento e com apoio de funcionários públicos municipais e da Guarda Civil Municipal, despejo de 140 famílias que ocupavam um terreno público em Cidade Tiradentes. De acordo com relatos coletados pelo Observatório de Remoções de pessoas presentes no local, a Prefeitura sequer avisou os moradores. Durante a remoção também houve destruição de pertences e confisco de materiais que protegiam as famílias em um momento em que a cidade batia recordes de casos e mortes pela COVID-19, no pior momento da pandemia vivido no país.

As remoções administrativas se colocam como alternativa de execução escolhida pelo poder público num momento em que há algum constrangimento na emissão de decisões judiciais que expulsam famílias de suas casas, mas sobretudo relacionadas à suspensão de despejos e remoções de comunidades consolidadas por meio da decisão liminar na ADPF 828/2021, que restringiu que remoções só pudessem acontecer em ocupações recentes, vinculadas a um atendimento habitacional no período da pandemia. Ainda assim, muitas prefeituras, e em especial os municípios de Ribeirão Preto, São Bernardo do Campo e São Paulo reforçaram as ações administrativas que visavam remoções, alegando motivações ambientais, de fiscalização e relacionadas à situações de risco.

Tais casos tendem a uma maior invisibilidade, já que não constam nos bancos de dados públicos, muitas vezes sequer

possuem a atuação de entidades que realizam a defesa. São exemplos da forma de fazer remoções de forma aos poucos, de forma paulatina no tempo e no espaço, conformando um ambiente de completa insegurança aos atingidos e reduzindo as possibilidades de organização e resistência, inclusive aos que permanecem no local. Por se tratarem, muitas vezes, de casos onde há uma invisibilidade ainda maior, já que não há nenhum mecanismo de controle, em muitos casos foi possível notar a utilização de um aparato militar ostensivo, que atua por meio da pressão e do assédio.

A imagem abaixo mostra a remoção da Vila da Paz, localizada na Vila Prudente, Zona Leste de São Paulo, no início de setembro de 2021, e demonstra a forma de execuções de remoções administrativas por parte da Prefeitura de São Paulo sob a justificativa de fiscalização urbana, com apoio da Guarda Civil Municipal, fortemente equipada com aparato militar, sem aviso à população atingida ou sequer preparo anterior junto às famílias.

Figura 4

Remoção por via administrativa ocorrida na Vila da Paz (Vila Prudente), zona leste de São Paulo, em setembro de 2021.

Fonte: Benedito Roberto Barbosa.



iv. Mudanças legais em favor do capital

Nos mais diversos casos, é possível identificar uma coordenação entre os interesses de mercado e as ações das administrações públicas, das forças de segurança públicas ou privadas e do sistema de justiça. Além disso, é possível também apontar a promoção dos interesses de mercado nos espaços institucionais. Em São Paulo, o Projeto de Lei (PL) 397 estava paralisado desde 2018, após ser rejeitado em uma audiência pública, mas voltou a tramitar na Câmara Municipal durante a pandemia, com a justificativa de estimular a recuperação econômica. A proposta reduz valores de pagamento, pelas construtoras, de Certificado de Potencial Adicional de Construção (Cepac). Caso seja aprovada, as empresas poderão construir empreendimentos imobiliários com metragem acima do legalmente previsto, sem arcar com contrapartidas sociais.

Em âmbito estadual e nacional não é diferente. Com a justificativa de diminuir os impactos financeiros da COVID-19, o governador João Doria enviou em agosto de 2020, para a Assembleia Legislativa, o projeto de lei que visa extinguir 10 empresas, autarquias e fundações. Dentre elas está a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), órgão estatal responsável pela construção pública de habitação popular em todo Estado de São Paulo. A companhia de produção habitacional existe desde o ano de 1949, e neste momento encontra-se ameaçada de extinção. Com isso, o estado poderá não dispor mais de instrumentos para construção de moradias para as classes populares, na prática, já há alguns anos, o Estado de São Paulo já vem tentando substituir as políticas públicas de habitação pelas parcerias público privadas - as PPPs.

Bolsonaro seguiu no mesmo sentido e, no final de agosto de 2020, extinguiu o principal programa de produção de habitação de interesse social, o Minha Casa Minha Vida-Entidades.

No lugar, criou o programa Casa Verde Amarela, de subsídio às construtoras para produção habitacional para rendas médias, e de estímulo à criação de ativos financeiros nos processos de regularização fundiária. Além disso, em 2021, o governo praticamente zerou os recursos do orçamento para as obras em andamento de moradia voltadas a famílias de baixa renda. Dos iniciais R\$ 1,5 bilhão previstos, foram destinados apenas R\$ 27 milhões, o que representa uma redução de mais de 98% (UOL, 2021). A falta de recursos atinge o próprio programa lançado pela gestão Bolsonaro. Em um ano de vigência do programa Casa Verde Amarela, nenhuma moradia foi regularizada ou recebeu as prometidas reformas (Estadão, 2021).

Além disso, desde o golpe de 2016 contra a presidenta Dilma Rousseff avança um conjunto de mudanças significativas nas leis de terra no país. O caderno de estudos *Mudanças Atuais da Lei de Terras: do Golpe Político ao Golpe Fundiário* sistematiza as principais delas. A publicação é uma iniciativa da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e um conjunto de organizações ligadas aos movimentos sociais rurais, e tem como principal objetivo possibilitar maior compreensão sobre o novo marco legal criado sobre as terras públicas e assentamentos de reforma agrária com a edição da Lei 13.465/17” (CPT, 2019).

A chamada “Lei da Grilagem” amplia a possibilidade de compra de terras públicas na Amazônia Legal, permitindo que empresas possam ser beneficiárias. Além disso, Destina terras públicas prioritariamente “para médias e grandes áreas por meio de regularização da propriedade privada”, o que inverte a prioridade constitucional de destinação a categorias fundiárias “mais protetivas, de acordo com critérios socioculturais e ambientais, como os territórios indígenas, quilombolas e de povos e comunidades tradicionais, unidades de conservação de uso sustentável, e concessão de direito real de uso em assentamentos de reforma agrária (CPT, 2019).

5. O avanço do capital e a resistência popular

A COVID-19 explicitou a luta pela terra como estrutural dos conflitos entre capital e trabalho no Brasil, além de acentuar a correlação entre autoritarismo e neoliberalismo. O desemprego, o desalento e a alta incidência de infecção e mortes pela pandemia produziram uma desarticulação político-social das classes populares, e diante disso o mercado atua para fazer avançar seus interesses. As declarações absurdas e chocantes de Bolsonaro são a superfície de um processo profundo de avanço do capital.

Nas cidades, o governo Bolsonaro consolida um urbanismo autoritário que desloca as classes populares de seus territórios pela violência estatal e paramilitar, intensifica os conflitos pela terra e promove de modo permanente a “acumulação por despossessão”. O padrão de acumulação de capital pela governança urbana em sua forma neoliberal e autoritária conjuga a produção de renda fundiária diferencial pelo investimento estatal nas áreas antes ocupadas por famílias sem-teto, com sua subsequente destinação à incorporação imobiliária privada e financeirizada. A associação entre violência de Estado e propriedade capitalista é forma predominante de produção do espaço urbano, em um processo que segrega espacialmente as classes populares, já submetidas à segregação econômica e social pela superexploração no trabalho.

Assim é recriado o “drama social” urbano no Brasil em contexto pandêmico. A ação estatal nas cidades, cada vez mais violenta, é também cada vez mais financeirizada, tendo na combinação de neoliberalismo e autoritarismo a forma de promover o mercado sobre todas as esferas da vida urbana. A acepção de “novo governo da insegurança social” sob regência neoliberal, que em Wacquant (2003) refere-se à intensificação do punitivismo penal combinada com a desestruturação das políticas

de bem-estar, extrapola as formas tradicionais de regulação do cotidiano pelo Estado penal. A violência institucional se torna prática de (des)integração social que congrega atores sociais, políticos e econômicos na consecução de uma finalidade comum: fazer avançar a mercantilização sobre todas as esferas e espaços. A mão do mercado se torna visível pela simbiose com o “punho de ferro” do Estado penal, que “se amplia e se desdobra de modo a jugular as desordens geradas pela difusão da insegurança social e pela desestabilização correlata das hierarquias estatutárias que configuravam a armadura tradicional da sociedade nacional” (Wacquant, 2003, p. 32).

Inseridos nesse contexto, os movimentos populares resistem. Desde que se intensificou a propagação do novo Coronavírus no Brasil e se acentuou a crise econômica e social no país, os movimentos populares urbanos se articularam para promover ações de solidariedade e a luta por direitos. No final de março de 2020, foi lançada a campanha Movimentos Populares Contra a COVID-19, que realizou diversas iniciativas: produção e distribuição de máscaras, álcool em gel e materiais de higiene; campanhas de doação de cestas básicas para as famílias mais vulneráveis; e organização de manifestações por direitos e democracia, dentre outras ações. A articulação entre movimentos urbanos e camponeses garantiu ainda a distribuição de milhares de toneladas de alimentos produzidos por acampamentos da reforma agrária.

Os movimentos também lutam, desde o início da crise pandêmica, pela suspensão de reintegrações de posse para evitar o agravamento da exposição da população à COVID-19. Diante da escalada no número de remoções, foi lançada a campanha “Despejo Zero”, com diferentes tipos de ação de denúncia e resistência. Um documento foi enviado em junho de 2020 às Nações Unidas para expor as graves violações de direitos nas cidades brasileiras. No mês seguinte, o relator especial pelo

direito à moradia, Balakrishnan Rajagopal, respondeu publicamente, afirmando que os despejos são uma violação dos direitos humanos e devem ser imediatamente suspensos.

Tal previsão legal de fato foi conquistada, com a proibição de despejo de inquilinos até 30 de outubro de 2020. A proposta estava incluída na Lei 14.010/20, aprovada em 10 de junho, porém foi vetada pelo presidente Jair Bolsonaro. Após intensa pressão, o veto do presidente foi derrubado pelo Congresso em 20 de agosto, com consequente reinclusão na referida lei do item que proíbe despejos durante a pandemia. Ainda assim, dias depois, em 24 de agosto, foram identificadas duas ações de reintegração de posse em ocupações em São Paulo.

Além disso, completamente à margem da legalidade, como já referido, as remoções administrativas avançaram. Algumas delas foram suspensas em decorrência da imediata atuação dos movimentos populares e organizações envolvidos com a Campanha Despejo Zero. São exemplos a ameaça de remoção de 50 famílias da Favela da 22, em Ribeirão Pires, região Metropolitana de São Paulo. Moradores receberam notificação de uma empresa de administração rodoviária, sob alegação genérica de irregularidade habitacional, ordenando assim a saída imediata dos imóveis.

Em São Bernardo do Campo, houve uma remoção parcial de 5 famílias do Jardim Regina, em dezembro de 2020, conduzida pela prefeitura. Trata-se de uma comunidade que já sofreu diversas remoções e demolições. A ação foi paralisada pela atuação de movimentos e apoiadores da comunidade. No dia, a prefeitura abriu um boletim de ocorrência contra os movimentos sociais alegando resistência dos apoiadores presentes. Na mesma cidade, na região do Bananal, houve remoção parcial de 68 famílias, em agosto de 2020, também interrompida pela atuação da campanha. Trata-se de uma área particular onde moradores estão sob constante ameaça da Polícia Militar e da

construtora proprietária, mas 11 famílias já foram indenizadas em decorrência da resistência.

Em São Paulo, cerca de 300 famílias ocuparam um terreno da Universidade de São Paulo (USP), zona oeste da cidade, e estão ameaçadas de remoção pela Superintendência de Prevenção e Proteção da USP. O departamento enviou uma notificação extra-judicial solicitando aos moradores a desocupação, estabelecendo prazo improrrogável de 12 horas. Caso a ordem não fosse cumprida, seriam tomadas medidas coercitivas com o apoio da polícia militar, mas novamente a atuação dos moradores com apoio dos movimentos populares e organizações participantes da Campanha evitou o despejo iminente.

As ações da Campanha envolveram apoio jurídico às famílias e ocupações, interlocução com órgão do Sistema de Justiça, como o Ministério Público e o judiciário, mobilização das redes sociais e demais mídias para denúncia dos casos apurados, interlocução com o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (Condepe), pressão sobre os órgãos legislativos municipais, estaduais e nacional, e poderes executivos. Mas somente pela construção de força social em torno do princípio da justiça social como contraponto à associação de Estado penal e neoliberalismo será possível reverter os processos em curso.

Por isso, os movimentos buscam avançar na luta popular. Dentre as bandeiras, está a ampliação do conceito de despejo, para incorporar todos os conflitos por terra. Outro objetivo imediato é denunciar prefeituras e governos que patrocinam despejos extrajudiciais. As formas de luta envolvem a articulação com organizações da sociedade civil e universidades e organização da campanha Despejo Zero internacionalmente, para expor todas as violações de direitos. São também organizadas estratégias de resistência nos territórios, com mapeamento permanente das ameaças de despejo, lutas específicas por acesso a serviços públicos e criação de redes de solidarie-

dade. No momento, há também uma retomada da organização de manifestações. Apesar do contexto desfavorável, a defesa do bem comum e a atuação coletiva se reafirmam como caminho para a superação do neoliberalismo e do autoritarismo, que só será alcançada com organização e luta popular.

6. Conclusões

Neste trabalho, correlacionamos o avanço dos despejos em contexto da pandemia da COVID-19 com as discussões sobre o processo histórico de conformação das cidades no capitalismo ocidental, que tem na “acumulação por despossessão” a lógica predominante de produção do espaço urbano. As cidades são espaço de acumulação de capital, produzida pela combinação de violência institucional e interesse de mercado, em processos que envolvem um conjunto complexo de atores: empresas e demais agentes privados participantes do mercado imobiliário, agentes estatais, Sistema de Justiça, forças militares e paramilitares, especuladores e grileiros, dentre outros, além das forças populares vítimas do processo espoliativo. O padrão dominante de governança urbana conjuga violência institucional e produção privada imobiliária, em articulações permanentes de interesses de atores estatais e mercado.

O contexto pandêmico, ao enfraquecer as classes trabalhadoras, pelos efeitos de isolamento social e queda abrupta no acesso a recursos e bens públicos, além dos efeitos desagregadores da interrupção na circulação e do desemprego, contribuíram para o avanço dessa associação entre violência de Estado e propriedade capitalista como forma de produção das cidades. As classes populares se tornam vítimas duplas desse processo: além de perfazerem com predominância as estatísticas de casos e mortes por COVID-19, são segregadas espe-

cialmente de territórios que progressivamente são apropriados pelo capital em um processo contínuo de mercantilização da sociedade. O punitivismo do Estado penal é funcional ao neoliberalismo: de mãos dadas, desestruturam o que resta de institucionalidade voltada à promoção da Justiça Social, contraposta pela lógica de mercado.

Em contraposição, os movimentos populares resistem. Perfazem suas ações a reafirmação do espaço urbano como direito e bem comum, e a construção de redes de solidariedade que reponham a coletivização como forma de integração social. Para que tais processos sejam suficientes para reorientar a lógica de produção urbana, no entanto, é necessária uma mudança significativa na correlação de forças sociais, só possível pela organização e luta.

Referências

ARANTES, P. F. O ajuste urbano: as políticas urbanas do Banco Mundial e do BID para as cidades. Pós, n. 20. São Paulo, 2006.

BONDUKI, N. Criando territórios de utopia: a luta pela gestão popular em projetos habitacionais, FAU/USP (Dissertação de Mestrado), 1987.

CPT - Comissão Pastoral da Terra. Mudanças Atuais da Lei de Terras: do Golpe Político ao Golpe Fundiário. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacao/download/78-publicacoes-juridicas/14212-caderno-de-estudos-mudancas-atuais-das-leis-de-terras-do-golpe-politico-ao-golpe-fundiario>, 2019

Estadão. “Um ano depois, Casa Verde e Amarela não decola e entrega menos moradias (30.08.2021). Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,um-ano-depois-casa-verde-e-amarela-nao-decola-e-entrega-menos-moradias,70003825176>

FIX, M. A. B. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2011.

_____. Parceiros da exclusão. Boitempo: São Paulo, 2001.

FREEMAN, J.; BURGOS, M. Accumulation by Forced Removal: The Thinning of Rio de Janeiro's Favelas in Preparation for the Games. *Journal of Latin American Studies*, v. 49, n. 3, p. 549–577, 2017.

HARVEY, D. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

JOHANSEN, M. L. E.; JENSEN, S. B. “They want us out”: Urban regeneration and the limits of integration in the Danish welfare state. *Critique of Anthropology*, v. 37, n. 3, p. 297–316, 2017.

MARICATO, E. Produção Capitalista Da Casa (E Da Cidade) No Brasil. 1. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

_____. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o Governo FHC. *Revista Praga Estudos Marxistas*. v. 6. São Paulo: Boitempo, 1998. p. 67-78.

_____. A Nova Política Nacional De Habitação. *Jornal O Valor*, v. 24 nov. 2005.

_____. Para entender a crise urbana. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.

Folha de São Paulo. “Governo de SP entrega obras de creche na cracolândia” (30.01.2020). Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/01/governo-de-sp-entrega-obras-de-creche-na-cracolandia.shtml>

OLIVEIRA, F. Crítica à razão dualista. O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

PASTERNAK, S. Espaço e população nas Favelas de São Paulo. Trabalho apresentado no XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Ouro Preto, MG, de 4 a 8 de novembro de 2002.

REDE NOSSA SÃO PAULO. Mapa da Desigualdade 2019. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/2019/11/05/mapa-da-desigualdade-2019-e-lancado-em-sao-paulo/>

ROLNIK, R. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SAMPAIO, M. R. A.; PEREIRA, P. C. X. Habitação em São Paulo. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 167-183, 2003.

SILVA, H. F. R. A conformação de forças sociais e políticas e sua relação com a disputa entre projetos políticos: um estudo de caso em Heliópolis. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2016.

STREECK, Wolfgang. Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático. 1. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.

UOL. “Bolsonaro age como criminoso ao cortar moradia dos pobres, dizem lideranças” (20.04.2021). Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/leonardo-sakamoto/2021/04/23/bolsonaro-age-como-criminoso-ao-cortar-moradia-dos-pobres-dizem-liderancas.htm>

VALLADARES, L. do P. (1980). Passa-se uma casa. Análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar.

Valor Econômico. “Bairros pobres de SP têm 3 vezes mais mortes por covid” (18.03.2021) Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/03/18/bairros-pobres-de-sp-tem-3-vezes-mais-mortes-por-covid.ghtml>

WACQUANT, Loïc. Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]. Rio de Janeiro: Revan, 2003



5. Cartografia da Campanha Nacional Despejo Zero: enredos de cuidado e política*

Julia Ávila Franzoni, professora Adjunta da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ), doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e líder do Grupo de Pesquisa LABÁ - Direito, Espaço & Política | **Raquel Ferreira Pires**, bacharel em Direito pela UFRJ | **Julia Magnoni**, formada em Comunicação Social/Jornalismo pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e coordenadora executiva do Centro Popular de Direitos Humanos | **Talita Anzei Gonsales**, doutoranda em Planejamento e Gestão do Território na Universidade Federal do ABC (UFABC) e pesquisadora do grupo do Laboratório Justiça Territorial da UFABC

Resumo

O objetivo deste trabalho é apresentar e discutir os repertórios de luta da Campanha Despejo Zero, desde sua criação, em junho de 2020. Contar história, cartografar o mosaico de práticas, sujeitos e localidades envolvidas nessa articulação, integra uma estratégia de resgate e de fortalecimento da memória em ação de uma importante ferramenta popular que tem sido fundamental para garantia da vida e da defesa de direitos de milhares de pessoas no país. Ao mesmo tempo, esse exercício é também um momento de reflexão sobre as repercussões das agendas da CDZ - seus símbolos, práticas, técnicas e narrativas - em contraste às agendas hegemônicas dos poderes públicos (nas três esferas) e do Sistema de Justiça, no que diz respeito às mudanças no centro de gravidade das discussões e das decisões públicas em torno das relações entre direitos, cuidado e justiça. Nesse esforço, iremos seguir os traços da CDZ, em suas diferentes escalas e ações, contando e problematizando as linhas (de fuga, de força, de enfrentamento) dessa articulação, para desenhar, preliminarmente, sua cartografia política.

*Este artigo foi originalmente publicado no Seminário Urbanismo na Bahia [UrbBA21] foi base para a produção do livro Gramática Jurídica da Campanha Despejo Zero, publicado em 2022.

1. Moradia é saúde

A moradia adequada é elemento central para a proteção da saúde pública e individual. A pandemia da Covid-19, reconhecida internacionalmente pela OMS (Organização Mundial de Saúde) em março de 2020, produziu e acelerou inúmeras consequências políticas, econômicas e sociais ao redor do mundo que tornaram evidente a intrusão do mundo material nas relações sociais - a vida humana está amplamente conectada ao ambiente natural-social com repercussões desiguais nos diferentes territórios e arranjos sociais. Não há como pensar, desenvolver, planejar, cuidar das cidades (e dos territórios) e dos seus habitantes, de forma dissociada da dimensão ecológica, em suas diversas camadas geográficas, biológicas, culturais, éticas, econômicas e políticas. A razão que emerge é o fermento que tem produzido e fortalecido frentes no campo popular brasileiro, como a Campanha Nacional Despejo Zero (CDZ), articulada em torno da defesa da vida: é com mais e não com menos direitos que poderemos enfrentar, coletivamente, esses tempos de urgência, entendendo que se nem todos têm condições dignas de garantir suas vidas, estamos todos expostos.

O objetivo deste trabalho é apresentar e discutir os repertórios de luta da Campanha Despejo Zero, desde sua criação, em junho de 2020. Contar história, cartografar o mosaico de práticas, sujeitos e localidades envolvidas nessa articulação, integra uma estratégia de resgate e de fortalecimento da memória em ação de uma importante ferramenta popular que tem sido fundamental para garantia da vida e da defesa de direitos de milhares de pessoas no país. Ao mesmo tempo, esse exercício é também um momento de reflexão sobre as repercussões das agendas da CDZ - seus símbolos, práticas, técnicas e narrativas - em contraste às agendas hegemônicas dos poderes públicos (nas três esferas) e do Sistema de Justiça, no que diz respeito

às mudanças no centro de gravidade das discussões e das decisões públicas em torno das relações entre direitos, cuidado e justiça. Nesse esforço, iremos seguir os traços da CDZ, em suas diferentes escalas e ações, contando e problematizando as linhas (de fuga, de força, de enfrentamento) dessa articulação, para desenhar, preliminarmente, sua cartografia política.

A interrupção dos fluxos e o distanciamento social foram, desde o início da pandemia, as principais estratégias de combate ao contágio pelo novo coronavírus, conforme os parâmetros das organizações sanitárias internacionais. Se ainda não era evidente, essa premissa trouxe à tona o caráter fundamental do direito à moradia digna, tanto para a proteção da saúde (individual e coletiva), quanto para a defesa da vida. No Brasil, as ações do Governo Federal não refletiram essas preocu-

Figura 1

**Crianças na Ocupação
Leonardo Cisneiros**

Fonte: Marlon Diego |
Ocupação Leonardo
Cisneiros, Recife/PE



pações. O quadro precário da moradia no Brasil já era central para compreendermos a crise social e política do país antes da pandemia e, agora, assume enorme relevância no enfrentamento global dessa catástrofe. Os problemas atrelados às necessidades habitacionais se arrastam ao longo dos anos e, neste momento, ganham imensa proporção, uma vez que não há política governamental voltada à questão da moradia para acolhimento das famílias: programas anteriores direcionados para as faixas de renda mais baixa foram desidratados ou destruídos e nenhuma medida emergencial, provisória ou estrutural foi lançada durante a pandemia. Os efeitos perversos desse contexto, ainda, evidenciam-se de maneira assimétrica levando em conta os marcadores raciais e de gênero da população mais afetada. Dado que a crise econômica e o desemprego conexos à crise sanitária impactam duramente famílias que têm perdido a capacidade de pagar aluguel, este quadro nos ajuda a explicar a explosão do número de ocupações de moradia nos últimos tempos, além do aumento exponencial de moradores em situação de rua. Cada remoção forçada, na total ausência de políticas de acolhimento e de acesso à moradia, resulta na criação de novas formas precárias de morar (ROLNIK, FRANZONI e GONSALES, 2021).

Entre março de 2020 e agosto de 2021, mais de 19 mil famílias foram removidas de suas casas e mais de 93 mil encontram-se ameaçadas de remoção, em vista de procedimentos judiciais e administrativos. Tratam-se de processos que não foram iniciados com a pandemia e tampouco serão encerrados com o fim dela. Pelo contrário, os despejos e remoções forçadas são parte estruturante da produção do território urbano e rural brasileiros, atingindo famílias de baixa renda, em situação de vulnerabilidade, que são expulsas muitas vezes pela própria intervenção do Estado e do direito, para atender a projetos de desenvolvimento, muitas vezes, desconexos às

necessidades da população. São cada vez mais recorrentes os casos de famílias que já passaram por mais de uma remoção, evidenciando a situação de insegurança permanente vivida pelos grupos mais vulneráveis.

Entre março de 2020 e agosto de 2021, mais de 19 mil famílias foram removidas de suas casas e mais de 93 mil encontram-se ameaçadas de remoção¹, em vista de procedimentos judiciais e administrativos. Tratam-se de processos que não

1 Informações disponíveis no levantamento da Campanha Despejo Zero constante do site: <https://www.campanhadespejozero.org/> Acesso em 20 de setembro de 2021.

Figura 2

**Despejo da Ocupação
Maurício de Medeiros**

Fonte: Thiago Gallo
Ocupação Maurício de
Medeiros, Santo André/SP



foram iniciados com a pandemia e tampouco serão encerrados com o fim dela. Pelo contrário, os despejos e remoções forçadas são parte estruturante da produção do território urbano e rural brasileiros, atingindo famílias de baixa renda, em situação de vulnerabilidade, que são expulsas muitas vezes pela própria intervenção do Estado e do direito, para atender a projetos de desenvolvimento, muitas vezes, desconexos às necessidades da população. São cada vez mais recorrentes os casos de famílias que já passaram por mais de uma remoção, evidenciando a situação de insegurança permanente vivida pelos grupos mais vulneráveis.

É diante do cenário de constante violação de direitos e da necessidade de articular movimentos sociais, entidades da sociedade civil e instituições para traçar respostas coletivas em defesa da vida, que surge a Campanha Despejo Zero. A Campanha é uma ação nacional, com apoio internacional, que liga diversas entidades a fim de criar práticas plurais (estratégias e táticas de comunicação, de monitoramento, de incidência política, de assessoria jurídica, de assistência local) para suspender despejos e remoções forçadas e garantir a segurança da posse e a permanência das famílias nos seus locais de moradia, em condições adequadas.

Entendendo o papel central das lutas sociais nos tensionamentos que caracterizam a produção da política e dos direitos, as organizações integrantes da Despejo Zero têm se mobilizado para pautar amplamente o debate sobre direito à moradia no contexto da pandemia e incidir na construção de políticas públicas e na defesa dos grupos vulnerabilizados. Seguindo as trilhas abertas pela CDZ, mapearemos suas práticas políticas plurais, as compreendendo na chave do cuidado, como infraestruturas coletivas e complexas, voltadas à defesa da vida, combinando uma rede de solidariedade composta por diferentes sujeitos, escalas e repertórios. O emblema da Campanha

- #DespejoZero - Em defesa da vida no campo e na cidade - oferece pistas sobre o caráter infraestrutural ligado à garantia das condições para reprodução social da vida nos territórios.

2. Os nós da CDZ: sujeitos e práticas plurais

A CDZ tem sido fundamental na luta contra despejos e remoções no contexto da pandemia. Com apoio internacional, movimentos e organizações em defesa dos direitos humanos vêm pressionando os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para impedir reintegrações de posse e também fortalecer o debate no país sobre a importância de avançar na demarcação e respeito aos territórios indígenas e quilombolas. As agendas da CDZ estão fundamentadas nas bases e nos horizontes do campo popular, partindo dos movimentos sociais e agregando entidades da sociedade civil e de instituições públicas (como as Defensorias e as Universidades). Ao todo, mais de 100 entidades estão ativamente participando da Campanha Despejo Zero a nível nacional e local, incluindo movimentos históricos como o Movimento dos Sem Terra (MST), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a Central dos Movimentos Populares (CMP), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem-Teto (MTST Brasil), a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e o Movimento de Luta nos Bairros e Favelas (MLB). A estes, se somam dezenas de movimentos mais recentes e de organizações da sociedade civil, coletivos, associações e redes nacionais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e o BR Cidades.

A CDZ tem sido fundamental na luta contra despejos e remoções no contexto da pandemia. Com apoio internacional, movimentos e organizações em defesa dos direitos humanos vêm pressionando os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário



Figura 3

**Despejo da Ocupação
Monte Horebe**

Fonte: Cleuton
Mendonça | Ocupação
Monte Horebe, Manaus/
AM

rio para impedir reintegrações de posse e também fortalecer o debate no país sobre a importância de avançar na demarcação e respeito aos territórios indígenas e quilombolas. As agendas da CDZ estão fundamentadas nas bases e nos horizontes do campo popular, partindo dos movimentos sociais e agregando entidades da sociedade civil e de instituições públicas (como as Defensorias e as Universidades). Ao todo, mais de 100 entidades estão ativamente participando da Campanha Despejo Zero a nível nacional e local, incluindo movimentos históricos como o Movimento dos Sem Terra (MST), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a Central dos Movimentos Populares (CMP), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem-Teto (MTST Brasil), a Confederação Nacional das Associações de

Moradores (CONAM) e o Movimento de Luta nos Bairros e Favelas (MLB). A estes, se somam dezenas de movimentos mais recentes e de organizações da sociedade civil, coletivos, associações e redes nacionais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e o BR Cidades.

O lançamento da Campanha ocorreu no dia 23 de julho de 2020 e foi realizado por meio de um evento transmitido pelo Youtube e retransmitido pelas mídias sociais de diversas entidades parceiras. Esse ato político cultural contou com a participação de diversas organizações, como MST, a Rede Nacional de Advogados Populares (RENAP), Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), o Movimento de atingidos por Barragens (MAB), a Coalizão Negra por Direitos, Observatório de Remoções, dentre outros. Foram mais de 7 mil pessoas mobilizadas na atividade de lançamento, que alcançou um público de cerca de 26 mil pessoas.

A Campanha vem se organizando em diferentes escalas e se desdobrando pelo país em núcleos estaduais e municipais. Desde o lançamento nacional, foram criados núcleos estaduais, regionais e locais presentes nas cinco regiões do país, com o seguinte desenho: núcleos estaduais na Bahia, Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pará, Goiás e no Espírito Santo, além dos grupos regionais e locais da Baixada Santista/SP, Mogi das Cruzes, Ribeirão Preto e ABC Paulista. Nos primeiros meses da Campanha, foram organizadas lives de lançamento dos núcleos estaduais, que conseguiram engajar movimentos e grupos locais, divulgando os objetivos da Despejo Zero e ampliando sua rede de apoiadores. Em julho de 2021, a CDZ firmou termo de adesão com a Defensoria Pública da União (DPU) que, na ocasião, lançou importante manual para atuação em casos envolvendo despejos².

2 Live disponível em: <https://youtu.be/E0VhJw4dqe0>

Para além da regionalização, a CDZ se dividiu em Grupos de Trabalhos (GTs) que têm sido importantes para garantir a repercussão e a troca de estratégias entre os núcleos e o fortalecimento da atuação local, fomentando o desenho de uma inteligência coordenada nas diferentes escalas da Campanha. Há, atualmente, três GTs em funcionamento: o de monitoramento dos conflitos e casos de remoção, responsável pelo levantamento de dados e atualização das informações; o de incidência política (que também apresenta um núcleo jurídico), que atua na defesa direta nos casos, cruzando escala local/regional/nacional, nas ações de advocacy perante as instituições e na construção de teses jurídicas; e o de Comunicação, que desenha as estratégias de pressão, mobilização e divulgação das ações da CDZ em parceria com os outros GTs.

Em menos de dois meses após o lançamento, a Campanha divulgou a primeira sistematização de dados sobre despejos e remoções no território nacional. As informações eram referentes aos casos de despejos, remoções e ameaças de remoções que compreendiam os meses de março a agosto de 2020, levantados por meio de formulários online preenchidos junto aos movimentos e entidades dos núcleos regionais, complementados pelas bases de dados do Observatório de Remoções³ e das Defensorias Públicas dos estados. Naquele momento, foram identificados mais de 30 casos de despejos durante a pandemia, atingindo mais de 6.373 famílias. Dentre eles, mais de 50% dos casos ocorreram em São Paulo, com despejos contabilizados também no Amazonas, Goiás, Mara-

3 Projeto que surgiu em 2012 a partir da iniciativa de pesquisadores do LabCidade (USP), LabHab (FAUUSP) e LabJuta (UFABC). A proposta do observatório tem por objetivo central monitorar, analisar, compreender e incidir sobre os processos coletivos de remoções em curso, em diferentes regiões metropolitanas do país e, atualmente, integra os Laboratórios Laboratório Justiça Territorial – LabJuta/UFABC; Projeto de Extensão Conflitos Fundiários Urbanos – Instituto das Cidades/UNIFESP; PRAXIS-EA/UFMG; Labá – Direito, Espaço & Política/UFRJ; Lugar Comum/UFBA; Lehab/UFC.

Ao menos 19.875 famílias foram removidas no Brasil durante a pandemia
remoções identificadas até 17 de agosto de 2021
** ocorrência

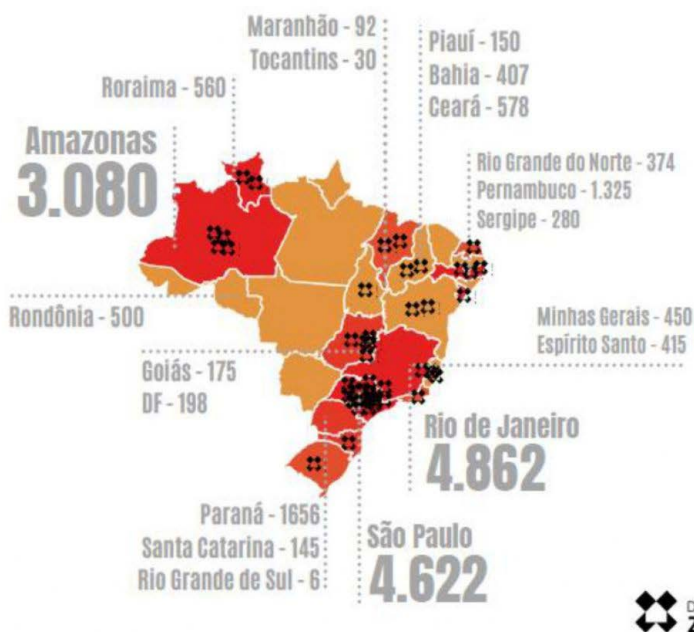


Figura 4

Mapemento das ameaças de remoção 2021

Fonte: <https://www.campanhadespejzero.org/acervo>

nhão, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina e Sergipe. A principal justificativa alegada foram as reintegrações de posse e conflitos com proprietários, assim como impacto devido a obras públicas. Na época, a CDZ havia contabilizado também 85 casos de ameaças de despejo, impactando mais de 18.840 famílias.

Em agosto de 2021, a Campanha atualizou os dados sobre os despejos no Brasil (figura 4). Nesse intervalo de um ano, houve um aumento de 340% no número de famílias despejadas e de 485% no número de famílias ameaçadas de perder sua moradia. Tratam-se de números alarmantes e sabida-

mente subdimensionados, já que os processos de despejo são historicamente e sistematicamente invisibilizados, havendo um grande desafio em mapeá-los e identificá-los, tornando o problema ainda mais grave. Ainda assim, o monitoramento realizado pela Campanha traz um levantamento substancial e que oferece informações potentes, para a incidência política e jurídica contra as remoções, repercutindo, ainda, no diagnóstico e na narrativa produzida sobre a realidade das condições materiais de vida no Brasil.

Em agosto de 2021, a Campanha atualizou os dados sobre os despejos no Brasil (figura 4). Nesse intervalo de um ano, houve um aumento de 340% no número de famílias despejadas e de 485% no número de famílias ameaçadas de perder sua moradia. Tratam-se de números alarmantes e sabidamente subdimensionados, já que os processos de despejo são historicamente e sistematicamente invisibilizados, havendo um grande desafio em mapeá-los e identificá-los, tornando o problema ainda mais grave. Ainda assim, o monitoramento realizado pela Campanha traz um levantamento substancial e que oferece informações potentes, para a incidência política e jurídica contra as remoções, repercutindo, ainda, no diagnóstico e na narrativa produzida sobre a realidade das condições materiais de vida no Brasil.

As estratégias de monitoramento, de incidência e de comunicação reverberaram nos apoios e nas articulações internacionais da CDZ. Ainda em 2020, foi organizado um webinar internacional com a presença de lideranças de movimentos sociais de diferentes cidades no mundo que lutam e se mobilizam contra os despejos e o Relator Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada (Balakrishnan Rajagopal). Soma-se a essa estratégia, o encaminhamento, em agosto de 2020, de um informe internacional para a Relatoria da ONU feito pela Campanha, denunciando a destruição de uma escola e a reti-



Figura 5

**Despejo da Ocupação
Maurício de Medeiros**

Fonte: Thiago Gallo
Ocupação Maurício de
Medeiros, Santo André/
SP

rada de seis famílias, e a ameaça de despejo de mais 450 famílias sem-terra, no acampamento Quilombo Campo Grande em Campo do Meio - MG⁴. Como parte dessas e de outras incidências nacionais e internacionais, a Relatoria da ONU reconheceu que a implementação de despejos sem perspectiva de realocação conflita diretamente com as medidas de contenção da pandemia de COVID-19. E, ademais, recomendou⁵ aos Estados a suspensão de remoções até o fim da pandemia e por um período razoável de tempo posterior.

Como defende o manifesto da Campanha, a insistência em desabrigar famílias sem-teto, locatárias, sem-terra e povos tradicionais, constantemente com uso de força policial, se configura como um atentado aos direitos fundamentais dessas pessoas, que têm suas vidas e saúde ameaçadas por não poderem garantir a principal proteção durante a pandemia da Covid-19: ficar em casa. O isolamento social e a higienização constante são as medidas mais eficientes contra o avanço

4 Ocupação no sul de Minas Gerais, que depois de 50 horas de negociações e resistências foram vítimas de despejo na tarde de 14 agosto de 2020.

5 Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_evictions.pdf

da pandemia e o adoecimento das pessoas, e que vêm sendo constantemente negadas às populações que são vítimas de despejos e remoções forçadas.

2.1 Contranarrativas: comunicação e visibilidade

As dimensões jurídicas do direito à moradia adequada, apesar de constitucionalmente previstas no ordenamento brasileiro, aparecem no debate público de forma associada ao direito de propriedade (MILANO, 2017). É comum que ocupações e acampamentos sem-terra sejam veiculados na mídia hegemônica como produto de ações criminosas, violentas e ilegais; rótulo que se estende às famílias ocupantes. Um dos maiores desafios da Campanha tem sido a sensibilização do público geral e das autoridades sobre o elevado déficit habitacional e o drama das famílias que não possuem condições de moradia digna, situação agravada durante a pandemia tanto no que se refere ao número de pessoas que perderam ou estão na iminência de perderem suas casas, quanto nas consequências acarretadas pela falta de um teto no atual contexto.



Figura 6

Crianças empinando pipa na Ocupação Alto das Dunas

Fonte: Leo Silva | Ocupação Alto das Dunas, Fortaleza/CE

Nesse sentido, as estratégias de comunicação da CDZ têm sido desenvolvidas com intuito de multiplicar o debate sobre direito à moradia, trazendo destaque para as histórias das ocupações e das famílias, bem como fomentando reflexões críticas e fazendo denúncias sobre a situação habitacional, política e sanitária do país. Trazer à tona a realidade vivida pelas pessoas em ameaça ou despejadas e ampliar a voz desta parcela considerável da população, pode alterar o registro dos conflitos (FRANZONI, 2018), deslocando o centro do debate das dívidas, aluguéis e propriedades “invadidas” para as necessidades materiais e para a ausência de condições mínimas de garantia da vida e saúde dessas pessoas. As mídias sociais da CDZ têm sido fundamentais nessa empreitada, alcançando um número cada vez maior de pessoas e pluralizando as perspectivas no debate público. A partir de debates e planejamentos que são coletivamente construídos junto aos movimentos sociais integrantes e as organizações parceiras, as ações do GT de Comunicação tendem a impactar diretamente nos conflitos enfrentados, inclusive através da atuação de um sub-grupo específico do GT Comunicação que trabalha juntamente com o GT Jurídico para incidência direta nos casos concretos, através de ações de pressão e acompanhamento dos órgãos responsáveis pelas ordens de reintegração de posse.

Durante todo o ano de 2020, a Campanha divulgou diversos casos de ocupações que se encontravam em risco iminente de remoção, compartilhando também as histórias das famílias que já haviam sido removidas, mobilizando milhares de pessoas contra essas ações que colocam na rua famílias inteiras durante a pandemia. Segundo levantamentos da CDZ, entre março de 2020 e agosto de 2021, foram identificados 63 casos onde houve algum tipo de suspensão da remoção, evitando, temporariamente, que 8.500 famílias perdessem suas casas durante a pandemia.

Figura 7

Card relativo à suspensão de despejo na ocupação Carlos Marighella

Fonte: <https://www.campanhadespejozero.org/acervo>



Para ficar com um exemplo, em outubro de 2020 a CDZ e seus parceiros conseguiram, por meio de intensa mobilização nas mídias sociais e da incidência direta em instituições públicas e no processo judicial, adiar o despejo da ocupação Carlos Marighella, em Fortaleza, por 45 dias. Esse tipo de vitória parcial possui extrema relevância para a luta dessas famílias pela permanência em seus locais de moradia, pois criam as condições para que novas táticas sejam articuladas e que se ganhe tempo para continuar a disputa política e processual. A Ocupação Carlos Marighella foi uma das muitas que, com apoio da Campanha, conseguiu a suspensão do despejo e a garantia - ainda que provisória, do direito à permanência no território (figura 7).

Outro método adotado pelo GT de Comunicação são os tuitos, como os que ocorreram no Dia Mundial do Habitat e durante a votação do PL 827⁶, na Câmara dos Deputados. A fim de popularizar a pauta da suspensão dos despejos durante a pandemia, a Campanha circulou diversas hashtags e cards nas suas mídias sociais. A ação de outubro de 2020, no dia mundial do Habitat, atingiu 1,4 milhões de pessoas, que tomaram conhecimento das 80.000 pessoas que à época estavam ameaçadas de despejo. Mais de 5 mil pessoas participaram do twitaço, divulgando que 20 mil pessoas já haviam sido despejadas no Brasil, totalizando mais de 25 mil interações no twitter. A CDZ foi o segundo assunto mais comentado do mundo dentre as pessoas que estavam falando do Dia Mundial do Habitat, ficando atrás apenas da campanha global da agência ONU-Habitat. Por meio de slogans como “fique em casa! que casa?” ou “não jogue o povo na rua”, a CDZ tem sido capaz de dar visibilidade ao sofrimento dessas famílias e lançar luz sobre as inúmeras injustiças que vêm acontecendo rotineiramente. Essas estratégias vêm se provando relativamente eficazes em expandir as redes de solidariedade e, demais, suscitam relações mais amplas de incômodo e de indignação, sentimentos propulsores da ação política transformadora e da construção de consciência coletiva em torno do tema.

Dar visibilidade para as pautas e objetivos da Despejo Zero, além de possibilitar o engajamento crítico de pessoas que não tinham contato com o debate do direito à cidade e à moradia antes, oferece mais força para as pressões políticas que buscam garantir vitórias institucionais e legislativas. Exemplo emblemático foi o lançamento da Carta-Compromisso contra as remoções forçadas aos candidatos e candidatas às elei-

6 Projeto de Lei federal que suspende pelo período de 90 (noventa) dias em razão da Pandemia da COVID-19, a execução das ordens de despejo de locais de imóveis residenciais e comerciais e dá outras providências.

ções de 2020, para que, diante de situações de ameaça de remoção, os atores políticos se comprometessem em atuar no sentido da permanência das famílias e das melhorias de condições habitacionais. Em novembro de 2020, 238 candidaturas já haviam assinado a Carta. Outra mobilização importante da Comunicação da Campanha, se deu em torno da tramitação do Projeto de Lei 827, proposta de Lei Federal para suspensão dos despejos e remoções durante a pandemia, em que as redes sociais da DZ divulgaram diversos vídeos de apoio de personalidades, como Chico Buarque, Guilherme Boulos e Gregório Duvivier, para pressionar os parlamentares e divulgar de maneira ampla na sociedade o que estava em jogo na aprovação desse projeto.

Paralelamente às ações digitais de pressão, mobilização e denúncia, a Campanha também tem investido em pautar a grande mídia, tanto nacional quanto local, para divulgação dos dados e situações de ameaças de despejo. Em 24 de agosto de 2021, os dados da Campanha foram apresentados com exclusividade no Jornal Nacional, o telejornal com maior audiência no Brasil (figura 8). A matéria, que teve repercussão em diversos meios de comunicação após sua exibição, trazia a síntese dos dados levantados pela campanha entre março de 2020 e agosto de 2021, assim como histórias de famílias despejadas ou sofrendo ameaças de despejo. Além da matéria no Jornal Nacio-

Figura 8

Matéria do Jornal Nacional com dados da Campanha Despejo Zero

Fonte: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/08/24/numero-de-familias-despejadas-de-casa-cresce-340percent-na-pandemia.ghtml>

MENU



JORNAL NACIONAL

BUSCAR

Número de famílias despejadas de casa cresce 340% na pandemia

Projeto de Lei que proibia despejos em imóveis urbanos durante a pandemia chegou a ser aprovado pela Câmara e pelo Senado, mas foi vetado pelo presidente Jair Bolsonaro.

Por Jornal Nacional

24/08/2021 20h59 - Atualizado há 3 semanas



nal, diversos outros veículos de grande abrangência trouxeram matérias citando a CDZ como fonte, como a Folha de São Paulo, o Jornal O Globo e o Estadão. Nos veículos locais, a Campanha também teve boa e constante inserção, com personagens e fontes vinculados aos núcleos estaduais atuantes, trazendo dados e contextualizações locais pertinentes, ajudando assim a manter a causa em pauta.

2.2 Incidência política e gramática de direitos: em defesa da vida no campo e na cidade

A partir do GT nacional de Incidência Política, a Campanha atua na defesa ativa nos processos judiciais e administrativos envolvendo conflitos fundiários no campo e na cidade, em apoio aos núcleos regionais, bem como colabora em práticas de advocacy nos órgãos públicos. Para organizar e aumentar a capacidade de atuação concreta, o GT desenvolveu um protocolo de atuação nos casos, combinando práticas de defesa técnico-jurídica, apoio político e de comunicação. Ademais, a articulação tem realizado oficinas abertas para divulgação, debate e socialização das estratégias de defesa, criando caminhos para construção de diagnósticos mais coletivos e práticas de litigância e de denúncia que tenham mais chances de vitória nos conflitos reais (figura 9). Diversos modelos de petições e ofícios foram construídos e disponibilizados no site da Campanha para atuação dos GTs locais, contendo pedidos para reconsideração de decisões, medidas preventivas, alternativas ao despejo e garantia de condições sanitárias e de higiene. Soma-se, também, a intensa mobilização da CDZ para pressionar órgãos públicos como a Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os Tribunais de Justiça dos estados e secretarias estaduais para que se manifestassem com recomendações em defesa dos direitos e da suspensão dos despejos.

Figura 9

Card da Oficina sobre incidência nos casos concretos

Fonte: <https://www.campanhadespejzero.org/acervo>



DESPEJO ZERO
PELA VIDA NO CAMPO E NA CIDADE

OFICINA SOBRE INCIDÊNCIA NOS CASOS CONCRETOS

17 DE MARÇO
10H00 ÀS 12H00

FORMATO VIRTUAL

PÚBLICO ALVO: ADVOCACIA JOVEM/INICIANTE, QUERENDO SABER MAIS COMO CONTRIBUIR LOCALMENTE; NÚCLEOS LOCAIS DA CAMPANHA DZ, ASSESSORIAS JURÍDICAS DE ENTIDADES, MOVIMENTOS POPULARES, UNIVERSITÁRIA.

PROGRAMAÇÃO

A CAMPANHA DESPEJO ZERO EM DEFESA DA VIDA NA CIDADE E NO CAMPO A PARTIR DE UMA REFLEXÃO SOBRE AS TIPOLOGIAS DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS
LUCIANA BEDESCH - OBSERVATÓRIO DAS REMOÇÕES

APRESENTAÇÃO TRABALHO GT INCIDÊNCIA NOS CASOS CONCRETOS

A) APRESENTAÇÃO MODELOS DE PETIÇÃO PARA INCIDÊNCIA:
JULIA ÁVILA FRANZONI, LABA - DIREITO, ESPAÇO & POLÍTICA (FND/UFRJ)

B) METODOLOGIA DE INCIDÊNCIA NACIONAL A PARTIR DOS CASOS CONCRETOS:
CRISTIANO MÜLLER - CDES DIREITOS HUMANOS E PAULO ROMEIRO - IBSU

EXPERIÊNCIAS LOCAIS E PERSPECTIVAS DE COMBINAÇÃO DA ESTRATÉGIA LOCAL COM A NACIONAL
DAISY RIBEIRO - TERRA DE DIREITOS
ANTONIO CELESTINO - CENÓTIPO E REPRESENTANTE - CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS

ESCANEE O QR CODE PARA SE INSCREVER OU INSCRIÇÃO ATRAVÉS DO GOOGLEFORMS
[HTTPS://FORMS.GLE/ZHXZFSJD0LOTZS3J76](https://forms.gle/ZHXZFSJD0LOTZS3J76)

Como base argumentativa, a CDZ articulou três teses jurídicas principais, fundamentadas em marcos normativos internacionais e nacionais de proteção dos direitos humanos: (i) a proteção do direito à moradia vincula-se à proteção da saúde individual e coletiva; (ii) os casos de conflitos fundiários envolvendo assentamentos informais e ocupações urbanas não são casos de polícia e (iii) a remoção é a última ratio a ser aplicada nas disputas territoriais e só deve ser mobilizada quando for necessária para a maior efetivação dos direitos humanos das famílias envolvidas.

A tese central é a da relação necessária entre a proteção do direito à moradia (art. 6º, CF) e do direito à saúde (art. 196, CF). Suspende ações de despejo deve ser entendido como par-

te de uma agenda mais ampla de proteção da saúde pública e individual dos cidadãos, evidenciando a dimensão coletiva e territorial de realização dos direitos sociais. Enquanto vigorar a situação da pandemia e o Plano Nacional de Imunização, a interrupção dos fluxos de contágio e a garantia do direito à moradia são fundamentais para o enfrentamento da propagação do vírus. Ainda, há que se atuar, aqui e agora, levando em conta as assimetrias que a pandemia produz em contextos já marcadamente desiguais como o do Brasil, criando estratégias de denúncia, de monitoramento e de defesa a partir de marcadores interseccionais (SANTOS, et al, 2020). Já em 2020, a ONU e outros agentes internacionais, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, se manifestaram nesse sentido, como por exemplo na Resolução 01/2020 da CIDH e na declaração de política da ONU-Habitat sobre prevenção de despejos e remoções durante a Covid-19.

Outro importante argumento defende que as ocupações de moradia e a segurança da posse de famílias hipossuficientes em assentamentos informais são matéria de direitos humanos e não caso de polícia. As ordens de despejo são potencialmente violadoras de direitos e, portanto, as decisões jurisdicionais devem determinar o compromisso dos agentes envolvidos com os seus prováveis impactos⁷. Dessa forma, antes do cumprimento de medidas que podem implicar uso de violência e ameaça de direitos, deve-se salvaguardar as garantias prévias às famílias envolvidas e o atendimento de medidas de mediação de conflito (FRANZONI, PIRES, RIBEIRO, 2020).

Recente marco normativo direcionado ao Poder Judiciário versa, fundamentalmente, sobre esses dois elementos, tendo

7 Nesse sentido, para além dos Comentários 4 e 7 do PIDESC relativos ao direito à moradia e segurança da posse, importante associar o precedente estabelecido na ADPF 635, suspendendo operações policiais em favelas, com a especial cautela para expedição de ordens de remoção no contexto da pandemia.

a atuação das entidades da CDZ sido determinante para sua conquista. Trata-se da Recomendação nº 90 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), aprovada na sessão de 23 de fevereiro de 2021. Neste dispositivo, recomenda-se aos órgãos do Poder Judiciário que, enquanto perdurar a situação da pandemia de Covid-19, sejam especialmente cautelosos no deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica. Nessa mesma Resolução, é recomendado que se observe a Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos, considerando os despejos como a última ratio dentro desse processo.

A construção coletiva dessa lógica argumentativa foi responsável pela conquista de precedentes judiciais importantes, além de repercutir no conteúdo de projetos de lei estaduais e federais em todo território nacional⁸. Em diferentes ocasiões, o STF utilizou o argumento da relação entre o direito constitucional à moradia e saúde para decidir sobre temáticas envolvendo despejos e remoções. Em 09 de setembro de 2020, o ministro do STF, Edson Fachin, reconheceu o pedido contido na ADPF 742 e votou pela suspensão de ações de despejos e remoções de comunidades quilombolas no contexto da pandemia. Ao fazer referência às sustentações orais da Terra de Direitos e Educa-

8 Alguns exemplos emblemáticos são: a) a Lei 6.657 do Distrito Federal, que, ao propor um Plano Emergencial de enfrentamento à COVID-19 estabelece, entre outros, a proibição de remoções ou desocupações; b) a Lei nº 5.4292, do Amazonas, que suspende mandados de reintegração de posse em todo o estado enquanto vigorar o estado de calamidade pública em razão da covid-19; c) a Lei nº 9.212, do Pará, que busca garantir o direito do ocupante à moradia em todas as situações – rural, urbano, pública ou privada – garantindo que não haverá despejos ou remoções forçadas nesse período e d) a Lei nº 11.676, da Paraíba, que proíbe despejo por falta de pagamento.

fro, organizações que atuaram como *amicus curiae* no processo e integram a CDZ, o ministro Fachin pontuou que o isolamento social, enquanto medida de impedimento para disseminação do vírus, deve permanecer, considerando que as comunidades vulneráveis apresentam maior contágio e letalidade para a doença.

Também corroborando essa tese, em julgamento monocrático datado de 23 de dezembro de 2020, o Min. Ricardo Lewandowski deferiu o pedido liminar em sede da Rcl 45.319, restabelecendo a constitucionalidade da lei estadual 9.020/2020 do Rio de Janeiro, que determina a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais. Na oportunidade, a segunda turma do STF conferiu plena aplicabilidade à Lei Estadual, defendendo que o conteúdo da lei fazia referência à matéria de saúde pública, e portanto podendo ser objeto de legislação estadual. Nota-se, portanto, que a moradia é compreendida como direito na linha de frente da defesa contra a pandemia, orientado à maximização da proteção da vida e da saúde (FRANZONI, PIRES, RIBEIRO, 2020).

Ainda, resultado do acúmulo construído pela rede de militância e luta pelo direito à moradia, com especial papel da advocacia popular, o deferimento parcial da medida cautelar na ADPF 828 representou um marco normativo importantíssimo para proteção de milhares de famílias no contexto da pandemia. O Ministro do STF, Luís Roberto Barroso, deferiu parcialmente o pedido em 03 de junho de 2021 e decidiu, em caráter liminar, pela suspensão por seis meses, de medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis. O pedido feito pelo PSOL à Suprema Corte foi apoiado por diversas entidades atreladas à CDZ, que de forma coordenada construíram argumentos e estratégias para incidir na disputa e

garantir um resultado favorável, tendo várias delas ingressado como *Amicus Curiae* no processo.

A decisão do Ministro, sensível à dimensão humanitária decorrente da crise sanitária, alinhada aos marcos normativos internacionais de proteção dos direitos humanos e acolhendo boa parte das teses defendidas pelos integrantes da Campanha nas peças de *Amicus Curiae*, sustentou-se em três premissas interdependentes: (i) no contexto da pandemia da COVID-19, a tutela do direito à moradia funciona como condição de realização do isolamento social e, por conseguinte, para o enfrentamento da doença; (ii) a atuação estatal deve ser orientada no sentido de prover atenção especial a pessoas em situação de vulnerabilidade, que são mais propensas a contrair o vírus e (iii) diante da situação de crise sanitária, deve-se conferir absoluta prioridade a evitar o incremento do número de desabrigados. Entendendo que o papel da Corte Constitucional, especialmente no contexto da pandemia, é intervir para defender os direitos fundamentais, Barroso deu especial atenção à proteção dos direitos de quem está em situação de vulnerabilidade e, ao mesmo tempo, o interesse de toda a coletividade em conter a propagação da COVID-19 (ROLNIK, FRANZONI, GONSALES, 2021).

Desde que deferida a medida cautelar, a Campanha já interviu em inúmeros processos requerendo a suspensão dos mandados de reintegração de posse ou despejos com base na decisão. Além disso, foram criados modelos de ofícios e até mesmo de reclamação ao STF por descumprimento da decisão da Corte, artifício utilizado nos núcleos estaduais para atuação nos casos concretos. Contudo, conforme dados do GT de monitoramento, mesmo diante de medidas vinculantes determinando a suspensão dos despejos, o número de remoções judiciais e administrativas continuam aumentando.

Atualmente, a Campanha continua engajada na aprovação do Projeto de Lei federal 827/2020⁹, que proíbe despejos e deso-

9 PL de autoria do deputado federal André Janones (AVANTE), e com coautoria das deputadas federais Natália Bonavides (PT) e Professora Rosa Neide (PT) e relatoria do deputado Camilo Capiberibe (PSB).

cupação de imóveis até o fim de 2021. O texto foi aprovado pela Câmara dos Deputados no dia 14 de julho de 2021. Contudo, a bancada ruralista também conseguiu aprovar um destaque no Senado excluindo do PL as famílias que vivem em áreas rurais da proteção contra os despejos. Após uma longa trajetória e importantes vitórias e reconhecimento no Senado e na Câmara, o texto do Projeto de Lei 827/2020 foi vetado pelo presidente Jair Bolsonaro: sob o argumento de zelar pelas relações locatícias e pelo direito à propriedade, o Presidente deliberadamente coloca em risco a vida de milhares de famílias que vivem em ocupações, e outras que não estão com condições de pagar aluguel de suas moradias, comprovando de maneira explícita o projeto de

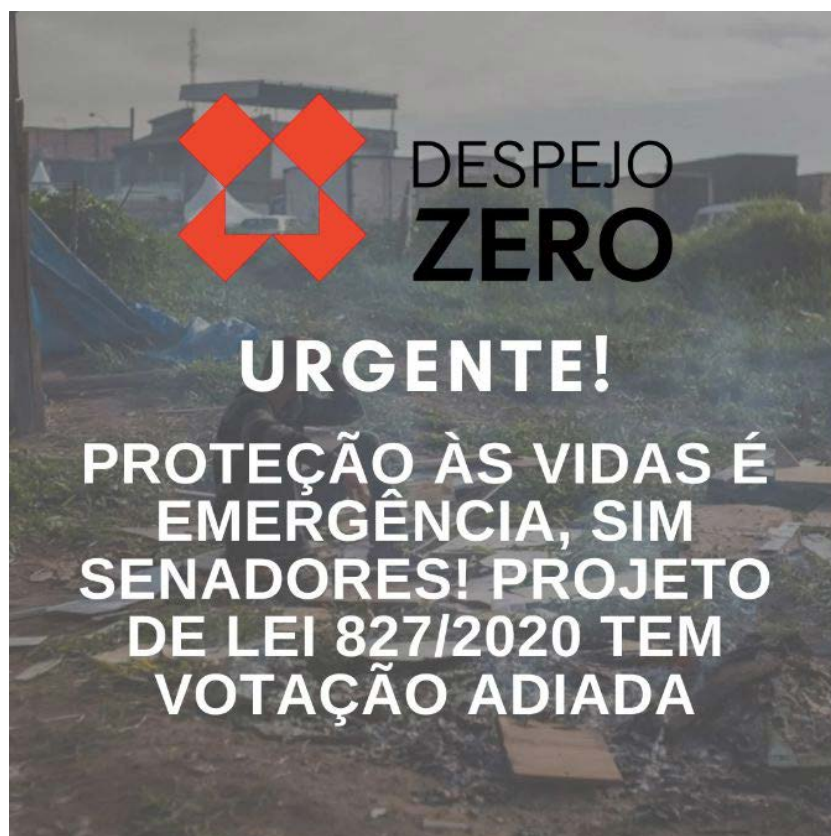


Figura 10

**Card da Campanha
Despejo Zero sobre PL
827**

Fonte: <https://www.campanhadespejzero.org/acervo>

destruição que está em curso no país, que impossibilita qualquer medida direcionada à proteção da vida, mesmo no contexto de crise enfrentado. O veto ainda pode ser barrado na Câmara, e como vem fazendo durante todo o processo de construção e aprovação do PL 827 (figura 10), a Campanha Despejo Zero tem atuado intensamente para denunciar e impedir que mais esse golpe seja desferido contra o povo.

As vitórias institucionais parciais, como a decisão na ADPF 828 e a aprovação das leis estaduais, são apenas uma parte desse processo, que se constituiu em muitas camadas e a muitas mãos. Apesar de o mero dispositivo jurídico não representar, definitivamente, o fim dos despejos durante a pandemia, ele se torna mais uma ferramenta mobilizada pelos movimentos nas lutas contra violações aos direitos fundamentais das famílias.

3. Considerações Finais: infraestruturas de cuidado e a luta política

A CDZ tem colaborado na construção de infraestruturas de cuidado, aumentando os espaços e as redes para se pensar e para produzir movimentos e ações que entrelaçam a reprodução da vida e as demandas por justiça. Herdeira de uma conjuntura extremamente violenta, a Campanha nutre também os espólios das articulações do campo popular brasileiro que vem, há muitos anos, costurando repertórios de lutas em defesa da vida e de futuros melhores. Nesses termos, a Campanha é também um ponto de encontro de diferentes sujeitos, entidades, movimentos e projetos que vêm atuando para impedir a perpetuação das políticas de morte. Como mapeado, a CDZ se construiu a partir de uma ampla rede de solidariedade e de trabalho militante de pessoas e de organizações de todo o país, em diferentes posições políticas, econômicas e culturais, para garantir, frente a uma das maiores crises sociais en-



frentadas, condições de vida digna e proteção da saúde de milhares de brasileiros em estado de vulnerabilidade social e insegurança habitacional.

Entender a luta para a suspensão dos despejos e remoções na pandemia como uma política voltada ao cuidado, nos termos da Campanha, traz alguns aprendizados que necessitam ser ruminados: a reprodução da vida, nesses tempos de urgência, demanda a construção de redes e de infraestruturas coletivas que cruzem as esferas de atuação dos agentes, sua capilaridade e suas capacidades de resposta; as ações coletivas construídas por meio de plataformas sociais são também formadoras de subjetividades políticas, sendo capazes de organizar a indignação e de responder às violências em tempos

Figura 11

**Parede da ocupação -
Tanto teto sem gente e
tanta gente sem teto**

Fonte: Marlon Diego.

e com efeitos para além do evento e da ação imediata; as disputas pela produção do espaço no país, em contexto de aguda violência, evidenciam que as práticas plurais de insurgência e organização coletiva são determinantes para reconstrução democrática e para um modelo de desenvolvimento ecologicamente responsável e mais justo.

Referências

FRANZONI, J.. 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, J.; PIRES, R.; RIBEIRO, D. Por que é constitucional que leis estaduais suspendam despejos na pandemia? Terra de Direitos, 2020. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/acervo/artigos/por-que-e-constitucional-que-leis-estaduais-suspendam-despejos-na-pandemia/23586>

MILANO, Giovana. Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário: estratégias discursivas no fundamento das decisões. 2017. Rio de Janeiro. Revista de Direito da Cidade – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, vol. 09, no 4, 2017

ROLNIK, R.; FRANZONI, J.; GONSALES, T. STF: Defender remoções durante a pandemia é defender a vida. LabCidade, 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/stf-suspender-remocoes-durante-a-pandemia-e-defender-a-vida/>

SANTOS, Márcia Pereira Alves dos et al. População negra e Covid-19: reflexões sobre racismo e saúde. Estud. av., São Paulo, v. 34, n. 99, p. 225-244, Ago. 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142020000200225&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 de setembro de 2021

BLOCO II:

Políticas públicas e remoções



6. Articulação #AtingidospelaPPP: Relatos de uma experiência de resistência contra remoções*

#AtingidospelaPPP | #AffectedbyPPP: resistance against evictions

Débora Grama Ungaretti, pesquisadora do LabCidade e doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela FAUUSP

Compõem esta articulação: comunidades Futuro Melhor e do Sapo, ocupações Imirim, Parada Pinto e Elza Guimarães, Associação Futuro Melhor, Movimento Sem Teto Região Norte, Movimento por Moradia Lutar e Vencer, Unidos na Luta Ide, BrCidades, Campanha Despejo Zero - pela vida no campo e na cidade, Central dos Movimentos Populares, Fórum Regional de Defesa dos Direitos Humanos da Criança e Adolescente Cachoeirinha, Frente de Lutas por Moradia - FLM, Observatório de Remoções, organização social PiPA, Pastoral da Moradia da Arquidiocese de São Paulo, Rede de Proteção e Resistência contra o Genocídio, União Dos Moradores e Amigos Do Jardim Antártica – UMAJA, União dos Movimentos de Moradia de São Paulo - UMM SP, LabCidade FAUUSP, Defensoria Pública de São Paulo, por meio do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo e da Unidade de Santana, e Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Alessandra D’Avanzo, Ana Cristina Coimbra, Ana Sueli Ferreira, Benedito Roberto Barbosa, Bruna Simões, Crenildes Jesus da Silva (Dona Nena), Débora Ungaretti, Eliana Takeko, Geni da Fonseca Monteiro, Gisele Brito, Guilherme Lobo, Isadora Marchi de Almeida, João Moreirão, Joselia Pereira, Julia Terron, Larissa Gdynia Lacerda, Luiz Carlos Silva (Nei), Paula Freire Santoro, Pedro Mendonça, Taissa Nunes Vieira Pinheiro, Tatiana Oliveira, Tereza Herling, Vanessa Chalegre de Andrade França, Vitor Inglez, Ulisses Castro.

*Este artigo foi originalmente publicado em: UNGARETTI, D.; LACERDA, L. G.; ALMEIDA, I. M.; SANTORO, P. F.; DAVANZO, A.; COIMBRA, A. C.; FERREIRA, A. S.; BARBOSA, B. R.; SIMOES, B.; SILVA, C. J.; HERLING, T. Articulação #AtingidospelaPPP: relatos de uma experiência de resistência contra remoções. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. , v.6, p.93 - 121, 2021.

Resumo

Este artigo relata experiências que atravessaram e constituíram a articulação #AtingidospelaPPP, organizada como ação e reação às ameaças de remoção trazidas pela PPP Habitacional do Município de São Paulo contra comunidades e ocupações da Zona Norte de São Paulo a partir de 2018. A articulação contou com a participação de múltiplos atores – moradores e moradoras dos territórios ameaçados, organizações da sociedade civil, universidades, movimentos populares e assessorias jurídicas – e procurou dar visibilidade e trocar conhecimentos sobre direitos e possibilidades de resistência frente ao projeto da PPP, o qual prevê remoções para a sua implantação. O relato e a reflexão sobre a experiência da articulação passam pelo debate sobre o modelo das Parcerias Público-Privadas enquanto forma de provisão habitacional, pelas histórias das comunidades atingidas, construídas por meio de trajetórias de vida de moradoras e moradores locais, e pelos caminhos e desdobramentos da articulação. Apesar de ser um processo ainda em curso, já apresenta resultados significativos como a produção de materiais de comunicação – jornais, zapcasts, vídeos, mapas, peças judiciais, entre outros – e como o processo de diálogo, aprendizado e fortalecimento mútuo entre as pessoas e entidades, um dos principais ganhos obtidos para a produção de conhecimentos, o acesso à justiça e as resistências em torno desses conflitos.

Introdução

A articulação #AtingidospelaPPP se consolidou a partir da aproximação e ação conjunta entre as comunidades e ocupações ameaçadas pelo projeto do Lote 12 da PPP Habitacional do Município de São Paulo, associações, movimentos, entidades, universidades e assessorias jurídicas populares que apoiam suas lutas e reivindicações. A elaboração de leituras conjuntas sobre as trajetórias dos territórios atingidos e sobre os impactos da PPP teve como principais objetivos a troca de conhecimentos sobre os impactos da PPP Habitacional e a situação das áreas atingidas, potencializando a voz dos múltiplos atores envolvidos, em especial moradoras e moradores; subsidiar a defesa dos territórios atingidos; dar subsídios para elaboração de alternativas para a permanência e urbanização das comunidades e ocupações; incidir no debate público, sensibilizar a comunidade acadêmica e órgãos do sistema de justiça, dando mais visibilidade às ameaças e aos impactos do projeto da PPP.

Neste trabalho, buscamos apresentar e refletir sobre a experiência de formação e atuação da articulação #AtingidospelaPPP até o momento atual, ressaltando seus resultados em relação ao fortalecimento das articulações nos territórios, a incidência no debate público e à definição de estratégias jurídicas. Para tanto, usamos como fontes de dados revisão documental de atas, notícias, documentos públicos, documentos produzidos pelos parceiros da articulação, análise e sistematização de entrevistas, relatos e depoimentos de moradoras, lideranças e representantes das entidades que compõem a articulação.

O texto está dividido em cinco seções. Inicialmente, apresentamos a PPP da Habitação, que tem sido difundida como forma de provisão habitacional pública em São Paulo e no Brasil, procurando sinteticamente trazer aspectos gerais da sua modelagem e seus impactos, enunciando o modo como aterrisa na Subprefeitura da Casa Verde / Cachoeirinha.

Em seguida, mergulhamos na história das comunidades ameaçadas de remoção pela PPP, cujos lotes e ameaças envolveram dois grupos de comunidades, contadas a partir das trajetórias de vida de pessoas, a maior parte mulheres, que participaram ativamente da sua constituição. Partimos da história recente de duas comunidades, do Sapo e Futuro Melhor, que mobilizaram a criação de um grupo de trabalho vinculado à Defensoria Pública que monitora a PPP, aproximando movimentos, redes e entidades, fortalecendo processos de resistência à PPP e às suas ameaças no contexto da pandemia de COVID-19. E com o surgimento de novas ameaças de remoção, mergulhamos na história de três ocupações de moradia – Imirim, Parada Pinto e Elza Guimarães –, localizadas em terrenos da COHAB-SP, promotora da PPP. Estas histórias refletem o quanto estas comunidades são representativas das diferentes formas do morar popular e de luta pela permanência e melhorias nas condições de vida em São Paulo, condições invisíveis ao projeto da PPP.

Por fim, relatamos o nascedouro da campanha, e depois da articulação #AtingidospelaPPP. E refletimos sobre suas principais ações e estratégias e resultados alcançados e desejados, uma vez que ainda está em andamento.

Ao reunir atores tão diversos, a campanha tem atuado em diferentes frentes, mobilizando estratégias diversas, que vão do campo jurídico à incidência no debate público mais amplo sobre a política habitacional paulistana. Para além das estratégias de formação e comunicação da articulação – como a definição conjunta de estratégias e elaboração de materiais, como vídeos, textos, zapcasts¹, um jornal, uma carta-aberta, dentre

¹ Os zapcasts são pequenos programas, no formato de um podcast, desenvolvidos para circular e serem ouvidos pelo Whatsapp, de modo a ampliar sua capilaridade e superar as barreiras no acesso à internet. Iremos falar sobre isso mais adiante.

outras –, que têm subsidiado pesquisas e reivindicações históricas de cada comunidade e ocupação pela permanência e urbanização, houve uma significativa alteração na atuação das instituições que conformam a articulação, geralmente reativa às ameaças e pressões pela remoção e organizadora deste processo – cobrando a organização de um cadastro das famílias, a criação de conselho de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), lutando por um auxílio-aluguel provisório, etc., politicamente e juridicamente – para uma atuação propositiva elaborando leituras que podem subsidiar processos de urbanização e regularização que reconheçam as formas de morar e viver populares, não ameaçando-as com remoção e substituição de novas formas, que não atende às necessidades desta população, deste território, e reproduz as desigualdades na produção e reprodução do espaço. Esse registro é analítico e propositivo, no sentido que busca apontar caminhos contra-hegemônicos para a produção científica, jurídica e urbanística, construídos com as comunidades e ocupações e para elas.

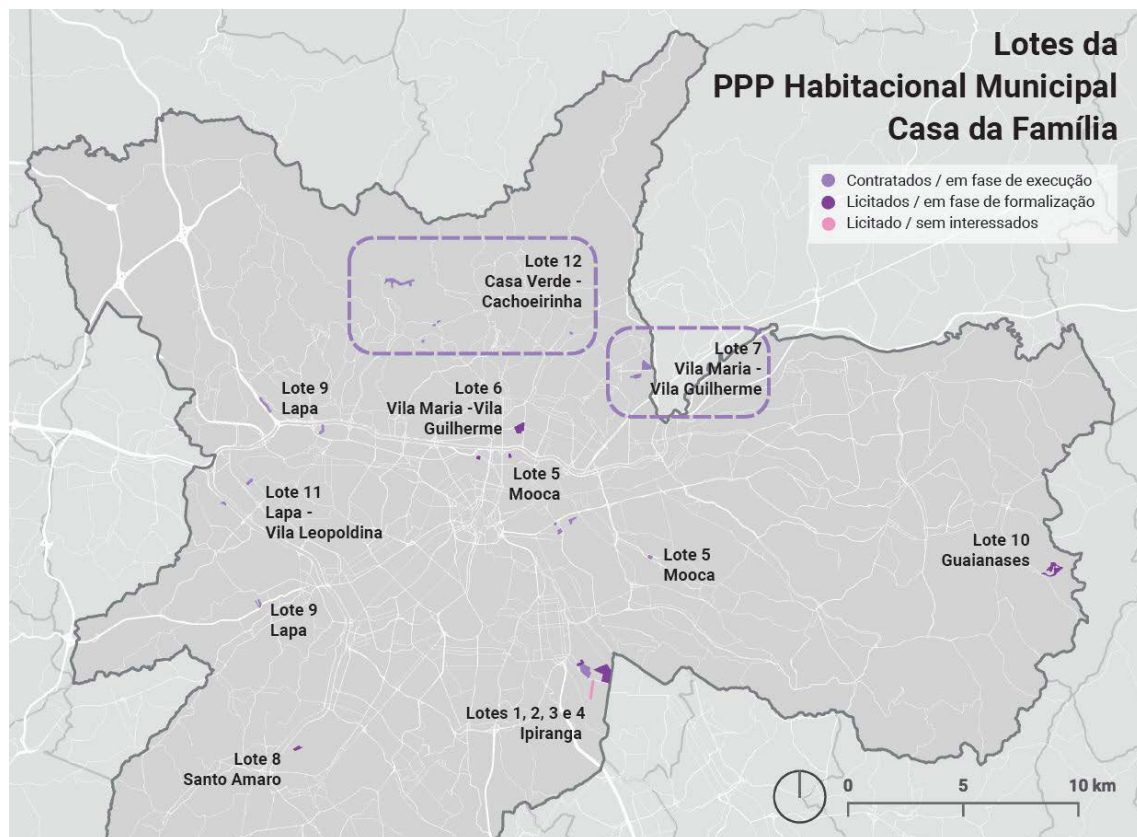
A Parceria Público-Privada da Habitação do Município de São Paulo

O modelo das PPPs paulistas tem sido difundido como política para construção e gestão de novas unidades habitacionais e de execução de projetos urbanos pela iniciativa privada, que drena esforços e recursos governamentais – como imóveis, direitos de construir e recursos públicos, que são investidos não só na obra e na gestão do parque construído, durante o período da concessão, mas também na aquisição das unidades construídas, ou em subsídios para a aquisição pelas pessoas beneficiadas no programa (ALMEIDA et al., 2020). Atualmente existem duas PPPs da Habitação em desenvolvimento em São Paulo: a PPP Casa Paulista, promovida pelo governo do Esta-

do de São Paulo desde 2012, já pesquisada e criticada por vários autores, tanto em relação à sua modelagem (PALLADINI, 2018; PEREIRA e PALLADINI, 2018), quanto à reforma do Estado (NASCIMENTO et al., 2018), à mobilização de recursos públicos e contradições (MENDONÇA, 2017, 2018; SANTORO et al. 2018a; 2018b; IZAR, 2019; ALMEIDA et al., 2020) e a PPP Casa da Família, promovida pelo governo municipal desde 2018, que reproduz contradições e impactos que haviam sido apontados em relação ao modelo (ALMEIDA et al., 2020). É esta última que vem ameaçando remover comunidades e ocupações na Zona Norte de São Paulo (BARBOSA et al., 2018; UNGARETTI e LACERDA, 2019), como descrito neste relato.

A PPP Casa da Família é um dos projetos prioritários do Plano Municipal de Desestatização, proposto pela gestão do prefeito João Dória Jr. (PSDB, 2017-2019) no âmbito das reformas administrativas realizadas sob a égide da redução do papel do poder público e da ampliação da participação da iniciativa privada na formulação, implementação e gestão de serviços, obras e políticas públicas. Um primeiro edital de concorrência internacional foi lançado em março de 2018, republicado com alterações em novembro do mesmo ano, e previu doze lotes no Município de São Paulo. O resultado da concorrência foi homologado em fevereiro de 2019, com interessados para apenas seis lotes – os lotes 01, 05, 07, 09, 11 e 12 tiveram uma proposta cada, todas vencedoras. As contratações foram formalizadas em junho de 2019. Em janeiro de 2020, a COHAB abriu uma nova concorrência, em uma reedição da concorrência anterior com a metade dos lotes que não haviam tido interessadas, e cinco contratos estão em fase de formalização, correspondentes aos lotes 02, 04, 06, 08 e 10.

Mais de 21 mil famílias estão ameaçadas de remoção e mais de 5 mil já foram removidas de áreas que serão disponibilizadas para a PPP Casa da Família (ALMEIDA & MARINO, 2019; UNGARETTI



et al., 2020; ALMEIDA et al., 2020). Muitas destas comunidades e ocupações afetadas estão marcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), áreas da cidade onde as famílias têm o direito de permanecer garantido pelo plano diretor e pelo zoneamento, e onde deveria haver conselhos gestores com representantes da população afetada, formulando planos de urbanização que garantam a sua permanência na área.

Os dois editais juntos projetaram a produção de 24.950 unidades habitacionais, das quais 13.180 foram contratadas e outras 9.250 estão em contratação. Apenas metade delas serão destinadas para as faixas entre 1 a 3 salários mínimos, que correspondem ao maior percentual do déficit habitacional de São Paulo,

Imagem 1

Lotes da PPP Casa da Família.

Fonte: Editais de concorrência internacional no COHAB-SP 01/2008 e 01/2020. Elaboração: Julia Terron, LabCidade FAUUSP 2021.

e nenhuma será destinada para as faixas entre 0 e 1 salário mínimo, condição de muitas famílias que vivem nos bairros e territórios populares onde estão os terrenos que serão usados na PPP. Não só empreendimentos habitacionais serão construídos, mas também infraestrutura pública, equipamentos e empreendimentos comerciais e industriais, transformando sobremaneira os territórios populares atingidos. Nesse processo, o carimbo habitacional é usado para dar legitimidade para a mobilização de recursos públicos em frentes de valorização imobiliária.

Os recursos aportados para a concessionária são terrenos - públicos ou privados em processo de aquisição pelo poder público - onde serão implantados os projetos, pagamentos mensais feitos pela COHAB-SP, que variam de acordo com as etapas de construção e gestão dos empreendimentos, o pagamento pela compra dos apartamentos pelos beneficiários, por intermédio do financiamento de uma instituição financeira escolhida pela concessionária e porcentagem do aluguel dos empreendimentos comerciais construídos. Para poder acessar as unidades habitacionais, as pessoas beneficiadas não devem apenas corresponder aos critérios de atendimento pré-definidos pelo edital da PPP e pela Secretaria Municipal de Habitação, mas também passar por uma análise de crédito da instituição bancária escolhida pela concessionária².

A execução da PPP está dividida em três etapas: preliminar, de licenciamento e de implantação. Dentre as atividades previstas, algumas delas se relacionam diretamente com as ameaças de remoção de territórios populares: a definição do

² Nos termos do edital, a critério da Secretaria Municipal de Habitação, a COHAB-SP poderá atuar como agente financeiro na aquisição de até 15% das unidades de HIS 1 construídas em terrenos públicos em zonas especiais de interesse social, que poderão ser destinadas para atender famílias de idosas e idosos ou famílias que tiveram o financiamento negado pela instituição financeira escolhida pela concessionária ou, ainda, para aluguel social.

projeto a ser implantado, a criação de conselho gestor de ZEIS, que, segundo o edital, pode resultar na inviabilização do uso do terreno para a PPP, a eventual substituição de terrenos e a disponibilização dos terrenos pelo poder público à concessionária. A disponibilização dos terrenos no prazo delimitado para a etapa preliminar foi inviável, em especial nos casos de terrenos ocupados - em parte, por conta da pandemia de COVID-19, em parte por conta das resistências e reivindicações contra remoções - o que resultou em uma inversão das atividades como estratégia do poder público e da concessionária de amarrar esses terrenos. É o que veremos a seguir em relação ao Lote 12 Casa Verde - Cachoeirinha, sobre o qual também nos debruçaremos nas diretrizes do projeto, nas alterações das diretrizes no curso do contrato e em seus impactos para as comunidades e ocupações atingidas.

O projeto da PPP aterrissa na Casa Verde / Cachoeirinha

O projeto da PPP para a Casa Verde / Cachoeirinha (Lote 12) estimou o investimento público de cerca de R\$ 553 milhões de reais, dos quais R\$ 80 milhões para infraestrutura pública e R\$ 94 milhões para equipamentos públicos (COHAB-SP, 2018, p. 2 e 13). Esses valores não consideram os custos de aquisição e disponibilização dos terrenos que serão utilizados, o que eleva de forma considerável os gastos públicos envolvidos. Nas diretrizes de implantação, foi prevista a construção de 3 mil unidades habitacionais, sendo 1.800 de HIS-1, correspondente a faixas de renda de 1 a 3 salários mínimos, 600 de HIS-2, correspondente a faixas de renda de 3 a 6 salários mínimos, e 600 de HMP, correspondente a faixas de renda de até 10 salários mínimos (Ibidem, p. 12 e 136).

As áreas para implantação seriam disponibilizadas à concessionária na etapa preliminar do contrato. Parte delas estão

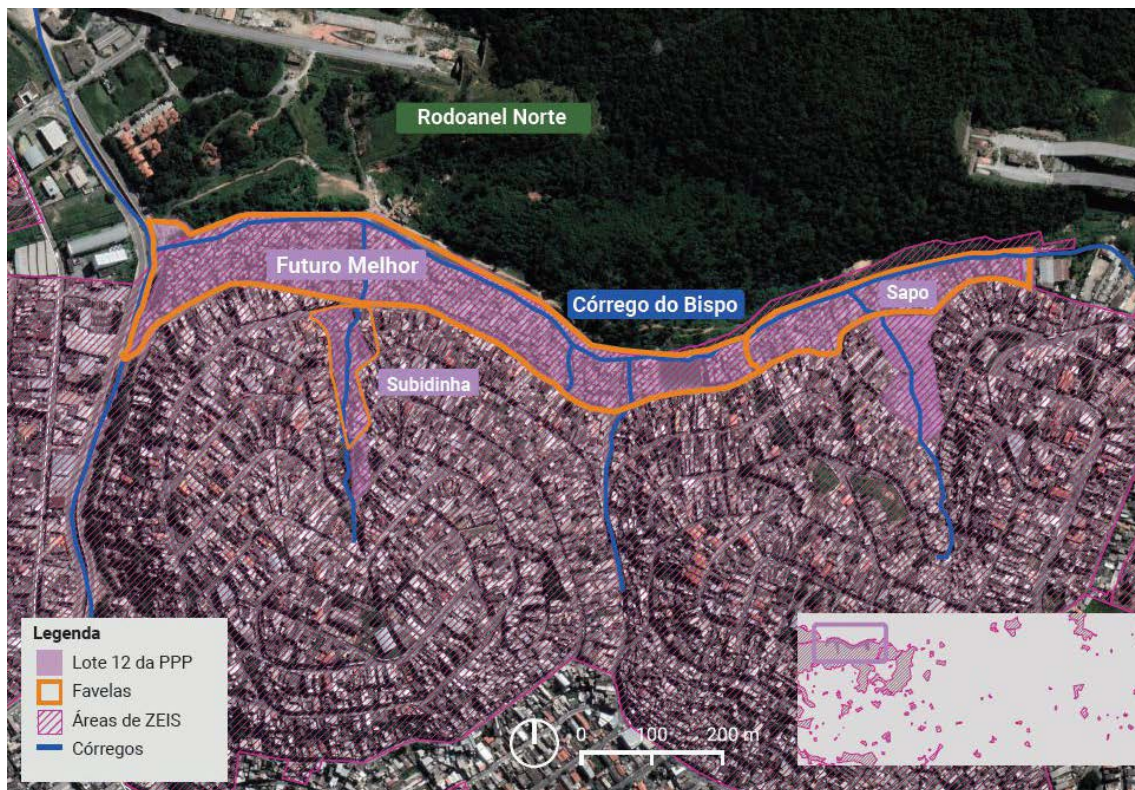


Imagem 2

Perímetro do Lote 12 – Casa Verde – Cachoeirinha da PPP Casa da Família no bairro do Peri Alto, na Zona Norte de São Paulo.

Fonte: Edital da concorrência internacional no COHAB-SP 01/2018 - versão consolidada.

localizadas no entorno do Córrego do Bispo, englobando as comunidades do Sapo e Futuro Melhor, no bairro Peri Alto, no distrito da Cachoeirinha, e resultaram, de imediato, em ameaças de remoção a mais de 6.000 famílias (imagem 2 a seguir).

Na área do entorno do Córrego do Bispo, no Jardim Peri, está prevista, pelo edital, a implantação de um parque linear, equipamentos públicos e prédios mistos, correspondendo a 86,7% do total de área construída destinada à habitação. Como se tratam de áreas de titularidade privada, o edital previu desapropriações, indicando decretos de utilidade pública editados na época da gestão do Gilberto Kassab (PFL/DEM/PSD, 2008-2012).

Foi prevista também a disponibilização de um terreno público ocupado irregularmente pelo Supermercado Bergamais, localizado no distrito de Mandaqui, portanto na subprefeitura vizinha, de Santana – Tucuruvi. Localizada em zona mista, seria usada para construção de prédios mistos, correspondendo a 13,3 % do total de área construída destinada para habitação. No edital, a área foi descrita como “pulmão para reassentamento parcial ou total da população ocupante da APP do Córrego do Bispo”, e também foi prevista a possibilidade de “realocação” das famílias das demais áreas do bairro Peri Alto nas unidades habitacionais a serem construídas ali.

Desde 2001, havia uma ação de reintegração de posse da Prefeitura pela desocupação da área pelo supermercado, que entrou com pedido de compra da área em 2013. Em 2017, a venda do terreno foi autorizada por lei, e aconteceu em novembro de 2019. O terreno foi incorporado ao braço agropecuário e imobiliário do mesmo grupo / família do Supermercado Bergamais. Em 2020, um acordo extrajudicial entre o Bergamais e a Prefeitura extinguiu o processo de reintegração de posse³.

Três terrenos da COHAB-SP localizados em áreas de ZEIS no distrito da Cachoeirinha substituíram o “pulmão” do projeto. Tratam-se de três ocupações de moradia vinculadas à Frente de Luta por Moradia: Elza Guimarães, Imirim e Parada Pinto. Nesse momento, mais 341 famílias se viram ameaçadas pelo projeto. A impossibilidade da remoção imediata das famílias por conta da pandemia de COVID-19, que impactou nos processos judiciais de reintegração de posse que estavam em curso – o que constitui uma vitória da articulação #AtingidospelaPPP, como veremos adiante – não impediu de as áreas serem formalmente transferidas à concessionária. No entanto, uma quarta área foi posteriormente incluída ao lote, desta vez, um

3 Ação no 0017300-79.2001.8.26.0053 da 6a Vara de Fazenda Pública.

terreno desocupado, também de titularidade da COHAB-SP e localizado na Subprefeitura de Santana - Tucuruvi⁴.

Nas áreas situadas no Peri Alto, onde estão localizadas as comunidades Futuro Melhor e do Sapo, demarcadas no Plano Diretor como zonas especiais de interesse social, até o momento não foi constituído conselho gestor. Foram, no entanto, adotadas diferentes estratégias para remoção de parte das famílias de forma, supostamente, desvinculada das obras – como, por exemplo, a remoção justificada por risco – e de transferência dos terrenos, de titularidade da CTEEP e de herdeiros das antigas fazendas, por meio de um procedimento de doação dos terrenos com transferência de potencial construtivo.⁵

Em agosto de 2020, ainda na etapa preliminar do contrato da PPP e em meio ao período eleitoral, em que novas contratações são restringidas pelo poder público, foi feito um aditivo ao contrato, a pedido da Secretaria Municipal de Transportes, para implantação de ciclovias e ciclofaixas na Subprefeitura da Casa Verde - Cachoeirinha, envolvendo o investimento de cerca de 5 milhões de reais.

Sob a legitimidade da pauta habitacional, a PPP Casa da Família e, em especial o Lote 12, promove um projeto que impacta sobremaneira bairros populares, capturando-os em frentes de

4 Informações disponíveis no processo administrativo SEI no 7610.2019/0001774-7, relativo ao Lote 12 da PPP Habitacional.

5 A doação com transferência do potencial construtivo apresenta vantagens para a Prefeitura na implantação da PPP Habitacional porque contorna o risco que existe em um processo judicial de desapropriação ser reconhecido o usucapião da área em nome das famílias para fim da indenização, o que pode implicar na avaliação de todas as benfeitorias, na demora em se realizar a imissão na posse e na imprevisibilidade dos custos de desapropriação; promove a desvinculação dos procedimentos de transferência de titularidade e de regularização fundiária para a concessionária e de remoção das famílias; e antecipa a transferência da titularidade (que, na desapropriação, só é feita no momento da adjudicação), e portanto, da realização de novas transferências (que não configurem somente transmissão da posse).

expansão da valorização imobiliária. Desrespeita frontalmente o Plano Diretor, ao ignorar os procedimentos de participação social obrigatórios para projetos desta natureza, e, ainda mais grave, as regras das zonas especiais de interesse social, que visam a segurança na posse e a garantia do direito à moradia das populações moradoras de territórios populares, e a participação democrática na formulação de intervenções nestas áreas. Promove ameaças e remoções de mais de 6.000 famílias, que superam em muito o número de apartamentos que serão construídos pelo projeto. Desta forma, promove uma política de substituição da população, de um lado, ao barrar o acesso à população que será removida, por meio da imposição de critérios socioeconômicos para acessar as novas unidades, de outro, ao prever a construção de moradia de mercado para famílias com renda de até 20 mil reais.

Neste relato de experiência nos interessa, em particular, discutir as estratégias adotadas pela prefeitura para disponibilização dos terrenos para o projeto do Lote 12 – Casa Verde / Cachoeirinha e os impactos da PPP Habitacional sobre os territórios populares atingidos, que fazem parte desta articulação. Apesar de terem histórias distintas, a luta por permanência e por melhorias nas condições de moradia, e as constantes ameaças de remoção -- sendo a última, por uma política habitacional excludente -- são elementos que aproximam as comunidades Futuro Melhor e do Sapo e as ocupações Elza Guimarães, Imirim e Parada Pinto. É o que passaremos a apresentar a seguir.

Sapo e Futuro Melhor: 30 anos de história

A comunidade do Sapo, localizada na fronteira da Serra da Cantareira, começou a se formar há mais de 30 anos, ainda no fim da década de 1980, quando famílias de migrantes vindas do Norte e Nordeste brasileiros começaram a se estabelecer no entorno da lagoa que existia na região, bem próxima ao Córre-

go do Bispo. Naquelas noites, segundo os relatos, era até difícil dormir à noite por conta do barulho dos sapos na lagoa – daí o nome, comunidade do Sapo.

Diferente dos demais territórios, o Sapo não contou com um momento inicial de entrada coletiva no terreno, como nos conta Nei⁶, a ocupação da área se deu de forma gradual, com a chegada de famílias que viviam e trabalhavam no entorno em busca de um local para construir sua moradia. Até aquele momento, a área era um lugar abandonado, formado pela lagoa, brejo e o mato alto, que acabava sendo utilizado para descarte de entulhos. Pouco a pouco, no entanto, famílias da vizinhança começaram a se apropriar daquele espaço, algumas plantando hortas, outras, enfrentando dificuldades para morar, levantando seus barracos.

Apesar de não haver uma organização local centralizada, Nei ressalta que, todas as vezes que precisaram, as famílias se reuniram para ir atrás de informações ou lutar por melhorias. Ao longo destes anos, algumas pessoas apareceram reivindicando a área e tentando cobrá-los pelos terrenos, em situações como essa, relembra, foram à subprefeitura atrás de informações e se certificaram de se tratar de uma área pública. Foi também de forma coletiva que, pouco a pouco, foram concretando as ruas e canalizando o esgoto, serviços que foram, posteriormente, complementados pela prefeitura, sempre de forma fragmentada e inconclusa. Em uma dessas ocasiões, quando funcionários a serviço da prefeitura faziam a canalização do esgoto, uma máquina colidiu com a casa de Nei, comprometendo parte de sua estrutura, que chegou a ser interditada pela Defesa Civil. Como reparação, a prefeitura lhe ofereceu os materiais de construção - a mão de obra ficou por conta de Nei e sua família.

6 Entrevista realizada com Luiz Carlos Silva (o Nei), em 26 mai. 2021, por Larissa Lacerda.

Com essa história, Nei ilustra o descaso do poder público, ao longo das diferentes gestões, com o Sapo e as comunidades do entorno. Foram muitos os políticos que passaram por lá, de vereadores, deputados e candidatos a prefeito, mas poucos foram os que deram algum retorno, lamenta. O momento de maior esperança aconteceu na gestão de Marta Suplicy (2001-2005), quando as famílias do Sapo conseguiram uma promessa de regularização fundiária para a área. Nesse período, a equipe da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) foi mobilizada para a urbanização da área, mas não conseguiu recursos para fazer a urbanização, tampouco conseguiu regularizar a área de titularidade da então ETEP⁷. Marta não se reelegeu e o projeto foi abandonado pela prefeitura.

Apesar de todas as dificuldades, o Sapo é, hoje, uma comunidade consolidada, com centenas de famílias e uma grande variedade de comércios e serviços que atende à população e gera renda localmente. Diante da ameaça da PPP, Nei se mostra preocupado, afinal, como faz questão de ressaltar, foram muitos anos trabalhando para conseguir construir sua moradia, de quatro cômodos. E, como ele mesmo diz: “não precisa ser intelectual para saber que ninguém da comunidade vai se beneficiar disso aí” - em referência às condições bancárias estabelecidas para o acesso às unidades na PPP.

Alguns anos depois e seguindo os caminhos abertos pelo Sapo, surgia a ocupação Futuro Melhor. Precisamente no dia 27 de abril de 1996, quando um grupo de 150 famílias saiu do Jardim Vista Alegre, Zona Norte de São Paulo, para ocupar um terreno em um bairro próximo, localizado vizinho à comunidade do Sapo, formado por terrenos da então CESP e de herdeiros

7 Relato de Tereza Herling, que compõe a articulação e funcionária da Cohab-SP à época. Ainda segundo Herling, antes da gestão da Marta, ainda nos anos 1990, quando a área começou a ser ocupada, a CDHU quis negociar com a ETEP, mas não houve acordo sobre a compra da área para urbanizar a ocupação que se iniciava.



Imagem 3

Mulheres trabalhando na construção da creche no início da ocupação Futuro Melhor, 1996.

Fonte: Acervo da Associação Futuro Melhor.

das antigas fazendas⁸. A ocupação foi organizada pelo coletivo Mulheres em Luta como forma de pressionar o poder público a incluí-las na política pública de moradia, e decorria da extrema dificuldade enfrentada para continuar arcando com os custos de aluguel, bem como da impossibilidade de serem contempladas em projeto habitacional que seria construído na região. Por muito tempo, a ocupação foi formada apenas por barracos de lona. O irmão de Dona Nena⁹, quem nos conta essa história, estava entre os primeiros ocupantes.

8 Na década de 1990, parte das áreas de antigas fazendas da região foram desapropriadas pelo governo do Estado de São Paulo para instalação de uma subestação de energia elétrica pela Companhia Energética de São Paulo (CESP), empresa estatal que passou, a partir de 1999, por um processo de privatização, e hoje é uma empresa de capital aberto, a ISA CTEEP#. A construção da subestação, no entanto, nunca aconteceu.

9 Entrevista realizada com Crenildes Jesus da Silva (Dona Nena) no dia 23 mar. 2021 por Taissa Pinheiro e Larissa Lacerda.

Dona Nena nasceu em São Paulo, no primeiro movimento migratório de sua família, vinda de Juazeiro/BA. Viveu toda sua infância no Jardim Peri Alto, Zona Norte — bem próximo de onde hoje se localiza a comunidade Futuro Melhor — até os 14 anos, quando voltou com a família para a Bahia. O retorno a São Paulo aconteceu 18 anos depois, quando seu pai, com problemas de saúde, precisou migrar, mais uma vez, agora para realizar uma cirurgia. Dona Nena veio na sequência para cuidar do pai. Àquela altura, ela tinha 32 anos e três filhos.

Quando chegou à Futuro Melhor, por intermédio de seu irmão, a ocupação contava dois meses. Com o passar do tempo, e sem vislumbrar uma resposta à demanda por atendimento habitacional, a saída foi se estabelecer no local. Em julho de 1996, foi formada a Associação Futuro Melhor, criada nesse processo de constituição da ocupação, apoiando a organização e as reivindicações das moradoras. Naquele momento, a decisão passou a ser construir para ficar, assim, os barracos provisórios foram dando lugar a casas de madeira e, posteriormente, de alvenaria.

Aos finais de semana, mutirões reunindo moradoras e moradores eram organizados para trabalhar nas melhorias do futuro bairro. Dona Nena enfatiza que a rede de esgoto e a pavimentação das ruas foram feitas pelo trabalho coletivo da população, a SABESP chegou anos depois apenas para complementar o serviço já em funcionamento. Também foram as mulheres e homens da ocupação os responsáveis pela construção do centro comunitário, da sede da associação de moradores, da creche e da capela da comunidade.

Ao longo dos primeiros meses de ocupação, enfrentaram inúmeras ameaças e tentativas de remoção — um processo que se repetiu ao longo dos anos, em momentos de maior ou menor intensidade. As moradoras e moradores do Futuro Melhor continuaram reivindicando, em todas as gestões governamentais, o direito à moradia digna. Nesses episódios, contaram com apoios importantes na luta pela permanência, desde

parlamentares a agentes da Pastoral da Moradia. Padre Aécio é lembrado como uma referência fundamental nessa história, pois além de celebrar as missas na capela construída pela ocupação, também se colocava à frente nos momentos mais violentos de ameaças de remoção.

Para Dona Nena, o “senso de comunidade” era muito forte nos primeiros anos da ocupação. A organização local foi um ponto fundamental para a consolidação da Futuro Melhor, desde a demarcação dos lotes, feita de forma autogestionada pelos moradores junto à Associação, ao compartilhamento de um único chuveiro e uma cozinha comunitária para todas as famílias. Com a consolidação da ocupação, o coletivo foi perdendo importância no cotidiano local, hoje, no entanto, diante da pandemia do Covid-19, Dona Nena vê a solidariedade sendo reavivada, inclusive com utilização do espaço comunitário para produção de máscaras doadas às famílias mais carentes.

A atuação política de Dona Nena começou acompanhando sua mãe, que prestava quase todo tipo de atendimento assistencial à comunidade. Para ela, a mulher que está na luta, geralmente, tem filhos e é a responsável pelos trabalhos da casa e os cuidados com a família, tendo, muitas vezes, que conciliá-los com o trabalho remunerado, que garante ou complementa o sustento da família. Por isso, ela afirma, são as mulheres que estão à frente dos movimentos de ocupação e consolidação dos bairros, e também nos momentos de ameaças de remoção.

Sua fala retrata a distribuição desigual do trabalho doméstico e de cuidado com os filhos (PINHEIRO, 2018), um processo histórico e social que acaba por situar as mulheres no papel de principal responsável pela reprodução e manutenção da vida familiar. Dessa posição social das mulheres se compreende o seu protagonismo nos movimentos de luta pela moradia, também na luta por creche, por equipamentos de saúde e outros serviços básicos ligados à reprodução da vida. A luta histórica

das mulheres nessas áreas resultou em vitórias importantes, consolidadas como serviços públicos essenciais (SANTORO, 2007). Como Dona Nena afirma, a luta por moradia vai além da casa, pois abrange todas as esferas da vida, figurando como porta de entrada para a garantia de todos os demais direitos.

Ao longo dos anos, o poder público realizou intervenções pontuais na área, nos modos da urbanização a conta gotas tão característicos do processo de urbanização da capital paulista (ROLNIK, 2009), sem nunca garantir a posse definitiva da terra às famílias, deixando-as em uma situação de vulnerabilidade e insegurança na posse, à mercê das mudanças de governos. Pelo menos desde a década de 2000, há uma ameaça de remoção por conta da previsão da implantação de um parque linear e de urbanização da área, que havia sido previsto no Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Casa Verde anexo à lei de zoneamento de 2004.

A despeito de todas as ameaças por projetos e intervenções não realizadas, a Futuro Melhor é, hoje, uma comunidade consolidada, com quase a totalidade das casas construídas em alvenaria, famílias estabelecidas no local há décadas, e uma grande diversidade de comércios e serviços que atendem a comunidade e geram renda para centenas de famílias que moram ali ou nos bairros do entorno. Ao rememorar a história que deu origem à Futuro Melhor, Dona Nena chama atenção para o papel das mulheres, e, na grande maioria, das mulheres negras à frente dessa luta. Foi uma organização de mulheres que protagonizou a ocupação, dando resposta à necessidade de moradia de dezenas de famílias, e foram também as mulheres que estiveram encabeçando as resistências pela permanência. Dona Nena é uma delas, reconhecida como uma importante liderança comunitária que, mais uma vez, compõe a rede de resistência e luta pela permanência de seu bairro.

Contra as ameaças de remoção, resistências pela permanência: a formação do grupode trabalho da Defensoria Pública sobre a PPP

Anterior à PPP, em maio de 2015, a Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista (ISA CTEEP) iniciou um processo de reintegração de posse de áreas em que reivindicava a titularidade, que abrangia as comunidades do Sapo e Futuro Melhor. O pedido de reintegração das áreas da parte de baixo do Córrego do Bispo foi parcialmente retirado pela própria empresa em 2018 por reconhecer a consolidação das comunidades, que contavam com cerca de 4.500 famílias, e tornava inviável a desocupação. A ameaça da remoção, no entanto, não se encerrou ali: se concretizou no final de 2018, por meio da propositura de ação civil pública pelo Ministério Público em face do Município em que constou pedido para desocupação da área, considerada como de risco muito alto, com urgência em razão da proximidade do período de chuvas. Houve determinação judicial acolhendo esse pedido, com cumprimento agendado para a véspera do Natal. A Defensoria Pública e o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos¹⁰, nesse momento, iniciaram uma trajetória de atuação conjunta, articulada e coordenada. A sensibilização pública, por meio da mobilização do Fórum dos Direitos da Criança e dos Adolescentes – Cachoeirinha, da Associação Futuro Melhor, da União Dos Moradores e Amigos Do Jardim Antártica, e da própria polícia militar, levaram à suspensão do cumprimento naquele momento. Após intervenção da Defensoria Pública e do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos no processo, a remoção de cerca de 1.500 famílias foi condicionada ao cadastramento de todas

¹⁰ Organização da sociedade civil que oferece assessoria jurídica a famílias moradoras de cortiços, favelas e ocupações. Para saber mais: <http://gaspar-garcia.org.br/programa-moradia-digna/>. Acesso em 31/05/2021.



as famílias atingidas e inclusão no auxílio aluguel de todas as famílias que preenchessem os requisitos do programa, o que aconteceu entre janeiro e maio de 2019.

O benefício do auxílio aluguel se deu por meio do enquadramento das famílias como removidas de área de risco¹¹, no valor de 400 reais por um ano, renovável por mais um. No entanto, nesse mesmo período, o contrato do Lote 12 - Casa Verde / Cachoeirinha da PPP Habitacional estava em processo de formali-

Imagem 4

Escombros da remoção na área do Córrego do Bispo em mais de 2019, no Peri Alto, Zona Norte.

Fonte: Acervo da Associação Futuro Melhor.

¹¹ A Portaria da Secretaria Municipal de Habitação no 131/2015 prevê hipóteses de concessão de auxílio aluguel provisório, dentre elas a remoção preventiva de moradores de áreas de risco, ou continuado, quando as remoções ocorrem por obra pública.

zação entre a COHAB/SP e o consórcio Habita Brasil. Apesar de o projeto da PPP Habitacional prever expressamente o atendimento de famílias moradoras de áreas de risco, a Prefeitura buscava desvincular esta remoção do atendimento definitivo das famílias nas moradias que seriam construídas na PPP.

Um dos aspectos centrais da atuação na defesa das famílias atingidas pela PPP se delineou neste momento: o de apresentar a discussão mais ampla do conflito social subjacente à justificativa da remoção; nesse caso, a justificativa era o risco de deslizamento. Foi apresentado, assim, questionamento do critério de enquadramento das famílias para concessão do auxílio aluguel (GUERREIRO, 2020). Uma vez que o edital da PPP já havia sido lançado, abarcando a área em questão, as famílias deveriam ter sido enquadradas como removidas por obras, o que lhes garantiria o direito ao atendimento definitivo e, ainda, o recebimento do benefício do auxílio aluguel até esse atendimento. Ao contrário da tese apresentada, o auxílio foi cortado após um ano, e sua renovação só foi possível graças à atuação da Defensoria Pública e do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Ainda assim, no início de 2021, o benefício foi, novamente, encerrado.

Foi reagindo a esse contexto de violações e ameaças – das remoções por risco e da exclusão das famílias no atendimento pela PPP somadas às ameaças de remoção, pelo mesmo projeto, sobre as comunidades do Sapo e Futuro Melhor – que uma rede contra as remoções começou a se constituir, articulando as demandas históricas destes territórios por urbanização e regularização fundiária. A natureza e a forma da ameaça de remoção que se instalou sobre as comunidades da região do Córrego do Bispo desafiaram, desde o seu início, uma atuação ampliada e complexa por todos os atores envolvidos na defesa desses territórios populares. E foi justamente a compreensão de que a remoção efetivada e a ameaça de remoção existente

são decorrentes do projeto da PPP Habitacional da COHAB/SP que possibilitou a reunião das lutas dos territórios atingidos. O projeto proposto pela PPP Habitacional passou a incidir sobre as comunidades do Sapo e Futuro Melhor sem dialogar com sua história e trajetória de reivindicações, representando, assim, um projeto de terra arrasada. O projeto passou a reforçar processos de ameaça de remoção, em aliança do poder público municipal com os antigos titulares das áreas – principalmente, a ISA CTEEP e herdeiros de fazendas, por meio de negociações de doação das áreas com transferência do direito de construir.

A Associação Futuro Melhor, a Pastoral da Moradia, a Rede de Proteção e Resistência ao Genocídio, e o Fórum dos Direitos da Criança e dos Adolescentes – Cachoeirinha, que já partilhavam de uma atuação conjunta, buscaram o apoio da rede BrCidades – São Paulo para compreender os impactos da PPP Habitacional na região do Córrego do Bispo, abrangendo a Futuro Melhor e a do Sapo. Buscando se antecipar a novas remoções, o grupo, junto com a União Nacional por Moradia Popular, levou o tema da PPP Habitacional ao Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. A partir de então, se formou o grupo de trabalho sobre a PPP Habitacional, reunindo parceiros da Defensoria Pública que atuavam com o tema. A Unidade de Santana da Defensoria Pública e o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos já estavam atuando conjuntamente na defesa das famílias da Futuro Melhor e do Sapo na remoção por risco, o LabCidade FAUUSP e o Observatório de Remoções da Região Metropolitana de São Paulo vinham se debruçando sobre as remoções decorrentes da PPP Habitacional, e o LabHab FAUUSP, junto com a Pastoral da Moradia, buscava viabilizar o assessoramento técnico para elaborar um projeto de urbanização da Futuro Melhor. Agora, todos esses atores eram reunidos em torno de uma articulação mais ampla.

Nesse período, foram realizadas oficinas na Futuro Melhor, Associação Futuro Melhor, Pastoral da Moradia, Frente de Proteção e Resistência contra o Genocídio e BrCidades, com participação da Defensoria Pública e do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Nessas oficinas, foi sendo reconstituído o histórico da comunidade, por meio do levantamento de fotos e marcos da sua consolidação importantes tanto para quem chegou na área recentemente, quanto para os mais jovens se apropriarem da história do lugar e saberem que a luta pela urbanização é antiga. Esses mesmos materiais subsidiaram também o pedido de regularização feito à Secretaria Municipal de Habitação no fim de 2020. Também foi realizada uma apresentação do projeto da PPP Habitacional e seus impactos para os moradores e moradoras do bairro, cujas informações não tinham, até então, circulado nos territórios atingidos, embora já tivesse acontecido a formalização do contrato. Junto à discussão da PPP e seus impactos, foram levantadas questões relativas aos direitos adquiridos à terra por tantos anos ocupando e construindo suas moradias no local, sobre a possibilidade de permanência na área e de regularização urbanística e

Imagem 5, 6 e 7:

Oficinas realizadas por entidades parceiras do grupo de trabalho sobre PPP Habitacional em 2019.

Fonte: Acervo pessoal, Tereza Herling (5 e 6) e Vitor Inglez (7).



fundiária, reivindicação histórica da Associação, além da própria obrigatoriedade de a Prefeitura discutir e decidir sobre as intervenções propostas pela PPP junto à comunidade, visto que se localizam em áreas de ZEIS.

Uma das preocupações nesses encontros era demonstrar que o projeto da PPP não dialoga com a realidade das comunidades Futuro Melhor e do Sapo, sua reivindicação histórica por urbanização, e também, com o perfil e as necessidades dos moradores e das moradoras dali. Algumas perguntas que se colocavam eram: as moradoras e os moradores podiam arcar com os custos da compra de um apartamento em um dos empreendimentos da PPP? Cumpriam os requisitos exigidos para contrair empréstimos bancários para essa compra? Para tentar responder a essas questões, a Associação Futuro Melhor se propôs a fazer um levantamento das atuais famílias moradoras, um “censo” da comunidade, se apoiando em suas próprias experiências anteriores na realização de cadastramento e contagem das famílias.

A partir do grupo de trabalho, o caso da PPP Habitacional também foi levado à Tribunal de Contas do Município, em reunião de que participaram o BrCidades, o Deputado Federal Paulo Teixeira e a Defensoria Pública, e ao Ministério Público do Estado de São Paulo, no âmbito de um acordo de cooperação formalizado com o LabCidade.

Em agosto de 2020, com certo arrefecimento da pandemia e retorno de parte das atividades presenciais, a Associação Futuro Melhor iniciou um processo de contagem e levantamento de informações da comunidade. Para isso, foi elaborado um mapa da Futuro Melhor, por um pesquisador do LabCidade FAUUSP junto com a Dona Nena, com o desenho dos tetos das casas e indicação das principais vielas. Depois, o mapa foi impresso e serviu de base para um segundo mapa, dessa vez feito à mão, “o mapa em cima do mapa”, ou, ainda, o “mapa raiz”, como

foi apelidado, que juntou conhecimentos técnicos de georreferenciamento e cartografias com os conhecimentos do território pela Dona Nena e outras moradoras e trabalhadoras que participaram do processo, indicando as referências e delimitando os perímetros das quatro partes da comunidade¹².

A Associação também fez um guia com orientações para as 26 voluntárias, moradoras, trabalhadoras e pessoas que de alguma maneira se identificam e lutam pela moradia e pela permanência das famílias, e que compuseram o grupo que fez a contagem. Ao longo de quatro sábados, o grupo se dividiu em duplas para conversar com as famílias, casa a casa. Como o grupo não conseguiu falar em todas as casas, foram mais duas semanas, aos domingos.

Ao todo, foram entrevistadas 1.256 famílias, contabilizando 4.424 habitantes. Apesar de ser um número expressivo, ainda assim não abarca a totalidade das famílias moradoras. Diversas casas não têm campainha, são organizadas em prédios ou becos e compartilham um corredor com um único acesso à rua - fechado só para moradoras -, o que impossibilita o acesso a todas as casas, ou têm garagens ou comércios na parte de baixo, dentre outras formas de organização que inviabiliza o acesso às casas para falar com as moradoras.

O levantamento feito quantificou o perfil de renda de quem mora na comunidade, o que confirmou o que vínhamos denunciando: de que o projeto da PPP pretende remover quem vive nas comunidades e ocupações, sem garantir o seu atendimento definitivo, barrando o acesso das famílias removidas aos novos apartamentos que serão construídos, por critérios restritivos para a concessão de empréstimo bancário, e, principalmente, por prever o atendimento de pessoas com rendas mais altas

12 Relato da Alessandra D'Avanzo, que atua na organização social PIPA e é trabalhadora da região. Maio de 2021.

do que as da maior parte da população que vive nestes territórios. Como mostrou o levantamento realizado pela Associação Futuro Melhor, 80% das famílias entrevistadas têm renda familiar de até um salário mínimo e 41% delas não tem nenhuma pessoa que trabalhe com carteira assinada, o que inviabiliza a aprovação do financiamento bancário. Ainda, 30% da população é composta por crianças entre zero a 12 anos - realçando a necessidade de garantir também o direito das crianças e adolescentes.

Os resultados demonstram o discrepante descolamento entre o projeto a ser implantado, as faixas de renda que serão atendidas e os critérios para o financiamento bancário em relação ao perfil da população moradora.

Para além dos resultados relativos ao levantamento e quantificação da população moradora, o processo de cadastramento também teve outros desdobramentos. Um deles é que a contagem acabou sendo, na prática, uma busca ativa das demandas socioassistenciais no território, e o conseqüente encaminhamento e acompanhamento de famílias pela Associação Futuro Melhor e pelas pessoas voluntárias ao Serviço de Assistência Social à Família (SASF). Esses encaminhamentos possibilitaram a garantia de direitos de algumas famílias, entre eles, o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), concedido a pessoas com renda familiar per capita de até 1/2 salário mínimo.

Outro desdobramento estava aliado à campanha #AtingidospelaPPP, que, naquele momento, estava sendo lançada: a divulgação do projeto da PPP e seus impactos, contradições e ilegalidades, por um lado, e dos direitos de permanência, de participar das decisões sobre as intervenções a serem feitas, e de ter melhorias no bairro, por outro lado. Essa divulgação teve o apoio de um jornal da campanha e também de um abaixo-assinado direcionado à Prefeitura de São Paulo contra a PPP e pela urbanização.

Muitas das pessoas sequer sabiam do projeto da PPP, e outras tinham esperança de receber um apartamento, sem conhecer os critérios e condições para a compra, que inviabilizam o acesso da maioria da população hoje moradora da Futuro Melhor. Depois de divulgada a contra-narrativa, o abaixo-assinado recolheu 1.760 assinaturas:

À Prefeitura Municipal de São Paulo e SEHAB (Secretaria de Habitação PMSP)

A PPP é uma política de habitação que despeja mais famílias do que faz moradias novas. Ela piora a falta de moradia na cidade de São Paulo para favorecer o lucro das empresas construtoras. A PPP despejou mais de 1200 famílias no córrego do bispo, está ameaçando mais de 5000 famílias de nossa comunidade Futuro Melhor que se iniciou há 24 anos e que hoje está quase totalmente consolidada. Tudo isso para produzir só 1800 moradias novas, que não vão atender a grande maioria dessas famílias, porque elas não vão passar na triagem de renda e nas regras do financiamento.

Em resumo: mais de 5000 famílias trabalhadoras ameaçadas, para construir só 1800 moradias para famílias de renda mais alta, dando lucro para a empresa e seguindo essa política vergonhosa da prefeitura e da Cohab. Somos contra o projeto PPP Parceria Público-Privada de Habitação do Município de São Paulo (PPP Casa da Família). O que queremos há 24 anos e continuamos querendo é a regularização fundiária do terreno e a urbanização de nossa área.

Se a história da Futuro Melhor e Sapo indicam um descolamento do projeto da PPP Habitacional em relação às reivindicações e necessidades das comunidades que deveria atender, a inclusão de terrenos ocupados por cerca de 350 famílias no projeto do Lote 12 - Casa Verde / Cachoeirinha, passando a ameaçar as ocupações Imirim, Parada Pinto e Elza Guimarães, mostra que a promoção de uma política da terra arrasada não é mero desvio de percurso. Mais uma vez, a história, os direitos e as reivindicações ocupações são desconsideradas pela PPP, como veremos a seguir.

Imirim, Parada Pinto, Elza Guimarães: enquanto morar for privilégio, ocupar é um direito

Assim como marcaram a trajetória da Dona Nena e da formação e consolidação da comunidade Futuro Melhor, as necessidades habitacionais e a inação do poder público em atendê-las continua sendo um problema que estrutura as cidades e atravessa as trajetórias de vida de milhares de pessoas, como revela a atualidade das ocupações enquanto instrumento e estratégia de luta pelo acesso à moradia. É o caso das ocupações Imirim, Parada Pinto e Elza Guimarães, formadas na década de 2010 e articuladas na Frente de Luta Por Moradia - FLM. No início de 2020, os terrenos ocupados por estas ocupações foram incorporados ao Lote 12 da PPP, como vimos anteriormente, aumentando, ainda mais, as ameaças desta política pública sobre territórios e populações.

A história dessas ocupações deve ser lida a partir da trajetória de mulheres e homens que têm a vida marcada por constantes deslocamentos - por vezes, deslocamentos forçados - em busca de moradia. Assim, para narrar a história das ocupações, precisamos recuperar outras tantas e, mais uma vez, é a trajetória de vida das mulheres que nos ajuda a recontar histórias urbanas¹³.

Geni é, atualmente, uma das lideranças das ocupações Imirim e Elza Guimarães. Sua luta por moradia começou muito cedo. Ainda na infância, perdeu os pais e, aos 13 anos, engravidou. Para se sustentar, trabalhou como empregada doméstica e babá, mas o salário sempre foi insuficiente para arcar com todos os custos de reprodução da vida. Em 1986, Geni e seu companheiro levantaram uma casa em um terreno abandonado.

13 Entrevistas realizadas com Geni Fonseca e Joselia Pereira (Jo), nos dias 23 e 31 mar. 2021, por Taissa Pinheiro e Larissa Lacerda.

do no Carumbé, região da Brasilândia, Zona Norte de São Paulo. Naquele momento, a ação não foi embasada pelo discurso político do direito à moradia, mas meramente pela necessidade de morar. Em pouco tempo, outras famílias apareceram perguntando se poderiam levantar casas nos arredores. Como Geni nos conta, mesmo “sem saber o que era militância”, saíram em busca dos serviços de água e luz para a ocupação que então se formava. Por ter sido a primeira moradora, Geni era sempre procurada pelos demais. O local foi se consolidando, contando também com o apoio social da igreja e de organizações não governamentais. Atualmente, vivem mais de cinco mil famílias no Carumbé.

A trajetória de Geni, contudo, seguiu por outros caminhos. No Carumbé, conheceu um advogado e assessor jurídico da FLM que lhe apresentou o coletivo de luta por moradia no qual se filiou e onde se formou politicamente. Em 2009, Geni organizou a ocupação Parapuã, na Brasilândia. Depois de cinco anos e com mais de 300 famílias vivendo no local, passaram por uma reintegração de posse, em 2014. Foi da remoção da Parapuã que nasceram as ocupações Imirim e Elza Guimarães. Com as famílias sem ter para onde ir, e diante de uma busca por moradia que só aumenta, Geni e outras lideranças filiadas à FLM ocuparam, em fevereiro de 2014, um dos terrenos da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), abandonado há mais de 50 anos e que deu origem à Imirim, que atualmente abriga 110 famílias. A ocupação passou por algumas ameaças policiais e enfrenta um processo de reintegração de posse, anterior à PPP Habitacional.

A ocupação é formada, majoritariamente, por mães solo, algumas delas trazendo um histórico de violência doméstica - uma violência que produz ou reforça situações de precariedade habitacional, já que, não raro, a mulher acaba saindo de casa para escapar da situação de violência, situação analisada

por Raquel Ludermir (2021a; 2021b) como despejo relacionado à violência doméstica. Por isso, a ocupação conta com o apoio de uma assistente social e de uma psicóloga, que fazem o atendimento gratuito das moradoras e moradores locais, além de todo trabalho social realizado pelo movimento de moradia, que mantém parcerias com órgãos públicos, como o CRAS, e organizações não governamentais.

É a partir dessa rede criada pelo movimento de moradia, que extrapola a dimensão da casa, que a ocupação emerge como um espaço de acolhimento e autoproteção, o que também se revela nas regras internas, que proíbem determinadas práticas - como a violência doméstica, o uso de drogas dentro da ocupação, entre outras - e mantém uma forma de organização na qual as assembleias possuem um lugar de grande importância na vida comunitária.

A procura por um espaço nas ocupações é constante. Desse modo, as famílias entram em um cadastro e passam a acompanhar as atividades e reuniões do movimento, até que surja um local ou uma nova ocupação seja realizada. Por vezes, as pessoas se encontram em tal situação de urgência, morando em carros ou mesmo nas ruas, que as lideranças das ocupações se organizam para tentar acolher de imediato a família. Por isso, mesmo após a ocupação que deu origem a Imirim, Geni seguiu na luta e, em 2016, com 56 famílias removidas sem ter para onde ir, organizou a ocupação que deu origem à Elza Guimarães seguindo as mesmas formas de organização e vida comunitária da Imirim.

Também apoiada nas redes formadas pelos movimentos de moradia de São Paulo, a ocupação Parada Pinto nasce junto à Jornada Nacional por Moradia, realizada em São Paulo em 2014. Como um dos resultados da Jornada, os movimentos articulados na União Nacional por Moradia Popular (UNMP), na Central de Movimentos Populares (CMP) e na Frente de Luta

Por Moradia (FLM) se reuniram em uma madrugada de abril na qual mais de 20 imóveis, que não cumpriam a função social da propriedade, foram ocupados. O terreno da COHAB, localizado na Zona Norte de São Paulo, foi um deles.

Tal como aquele que deu origem à Imirim, o terreno da Parada Pinto estava sem cumprir a função social da propriedade há décadas, funcionando como uma área de descarte de entulhos. A ocupação foi organizada por quatro mulheres, três delas haviam perdido suas casas depois de um período de fortes chuvas, em 2013 e 2014, que atingiu famílias do Jardim Paraná, na Brasilândia.

Joselia é uma dessas mulheres, a única que não perdeu sua casa nas chuvas, mas que já vinha de uma trajetória de busca pela moradia. Sua história junto aos movimentos de moradia se iniciou em 2004, quando ainda na Brasilândia, onde morava com sua família, conheceu uma mulher que fazia parte do Movimento dos Sem Terra do Centro (MSTC). Na época, Joselia participava de um grupo de base em seu bairro, que se reunia quinzenalmente para tratar de várias demandas, como vagas nas creches e escolas, também sobre questões de moradia. Depois de um tempo, o grupo se encerrou e ela passou a frequentar os encontros do MSTC, na região central de São Paulo. Joselia começou a ser a ponte entre o Centro e a Zona Norte e, a partir de sua experiência junto ao MSTC, começou a organizar as famílias do Jardim Paraná, atingidas pelas fortes chuvas de 2013.

Na madrugada do dia 7 de abril de 2014, 70 famílias ocuparam o terreno da Parada Pinto. A polícia militar chegou na mesma noite, fazendo muitas ameaças. Como parte das famílias já estavam dentro do terreno, Joselia e outras pessoas ficaram tentando negociar do lado de fora. Apesar de toda violência e intimidação, conseguiram resistir ao longo da primeira noite. Do lado de dentro, as pessoas capinavam o mato alto e levantavam o primeiro barracão.



Conforme a ocupação se estabelecia, mais pessoas chegavam em busca de um lugar para morar. Também aqui, a presença de mães solo é marcante, como os são também os relatos de violência doméstica que colocam essas mulheres em situação de precariedade habitacional. Joselia relata o trabalho social realizado na ocupação para acolher moradoras e moradores que partilham de trajetórias de vida marcadas por situações variadas de violência e precariedade. Também aqui, a rede construída pelo movimento de moradia, articulando diferentes agentes e instituições, exerce um papel fundamental. Assim que ocuparam o terreno, ela nos conta, começaram a mapear e estabelecer contato com o CRAS e o posto de saúde mais próximo. Da mesma forma, vão em busca de atendimento quando surge um caso de dependência química ou de evasão escolar, por exemplo.

Imagem 8:

Limpeza do terreno da Parada Pinto, 2014.

Fonte: Acervo pessoal, Joselia Pereira.

Um ano depois, as famílias da Parada Pinto desocuparam o terreno voluntariamente. Naquela ocasião, em abril de 2015, a prefeitura, junto à COHAB, havia feito a promessa de construção de 300 unidades do terreno, que seriam distribuídas entre as famílias. Durante as negociações, a SEHAB realizou o cadastro das famílias e definiu que apenas cinco delas se enquadravam nos critérios para concessão do auxílio aluguel, no valor de R\$ 400, até o atendimento definitivo. Apesar da promessa do atendimento, a ausência de um auxílio imediato deixou as famílias em situação de vulnerabilidade. Assim, ocuparam um edifício no bairro da Armênia, onde Joselia manteve o acompanhamento junto às famílias.

Sem sinal das obras no terreno e sem resposta do poder público, em outubro de 2016, mais de um ano depois, as famílias voltaram a ocupar o terreno da Parada Pinto. Joseli relembra que o terreno estava do mesmo jeito de quando o haviam deixado, sem nenhum sinal das obras prometidas. As famílias retomaram a construção de sua comunidade de onde pararam. Ao longo dessa trajetória, Joselia se tornou conselheira no Conselho Municipal de Habitação - CMH, onde busca respostas sobre as unidades que nunca foram construídas.

Não é possível compreender a história dessas ocupações de forma dissociada das questões de gênero e racialidade que interseccionam a vida das famílias que lá estabeleceram suas moradias e das lideranças, que fazem da necessidade mola propulsora para o protagonismo. Nos três casos e, não por acaso, a luta de moradia tem a sua origem em grupos de mulheres e até hoje todas as ocupações têm sua maioria de famílias formadas por mães solo, revelando uma maior dificuldade no acesso a direitos fundamentais, inclusive o direito à moradia. O processo político advém da sobreposição de opressões vivenciadas, que afasta os grupos excluídos do acesso à moradia formal, haja vista o caráter extremamente elitista da produção das cidades brasileiras.

Ao recuperar a trajetória de formação e consolidação dos territórios populares¹⁴ ameaçados pela PPP Habitacional, em diferentes contextos históricos e políticos, um elemento central os atravessa e aproxima suas experiências, a princípio, tão diversas: o padrão histórico de produção do espaço urbano da metrópole paulista que reforça e reproduz desigualdades socioespaciais, expresso, dentre outros, na ausência de uma política habitacional que responda às necessidades habitacionais, em toda sua diversidade e abrangência. Ao não encontrar alternativas habitacionais por meio de políticas públicas, e diante da impossibilidade em acessá-la via mercado imobiliário formal, milhares de trabalhadoras e trabalhadores, ao longo dos anos e ainda hoje, construíram suas moradias por meio da ocupação de terras ociosas e da autoconstrução, um processo que não acontece sem inúmeros conflitos, disputas e negociações (MARICATO, 1979; BONDUKI, ROLNIK, 1979; MARICATO, 1996).

Agora, no entanto, não é a ausência da política habitacional que se constitui como elemento central da insegurança habitacional, mas a sua própria formulação e implantação, quer dizer, a política pública que deveria garantir o acesso à moradia é a responsável pela ameaça de remoção a milhares de famílias em São Paulo.

Em meio ao contexto de pandemia de COVID-19, a inclusão das áreas no projeto do Lote 12 - Casa Verde / Cachoeirinha (imagem 9) fez com que a COHAB-SP buscasse retomar e acelerar ações possessórias que estavam em curso para as áreas, tornando as ameaças de remoção iminentes.

14 A construção da trajetória dos territórios foi realizada por meio de entrevistas não estruturadas com moradoras e moradores dessas localidades que estiveram envolvidas na formação e consolidação dos territórios. Neste percurso de construção histórica, a trajetória de vida destas mulheres e homens funciona como o eixo condutor da narrativa, quer dizer, por meio da reconstituição de sua própria história de vida, elas nos contam sobre as histórias de produção do espaço urbano. Apesar de não se tratar de uma pesquisa acadêmica propriamente, esta estratégia de reconstituição da história dos territórios atingidos pela PPP se inspira no método desenvolvido por Telles (2010), com o qual, a partir da reconstituição das trajetórias urbanas dos indivíduos e suas famílias, a autora tornou possível perspectivar e compreender as transformações nas dinâmicas urbanas em curso no início do século XXI.



Imagem 9:

Localização das ocupações Imirim, Parada Pinto e Elza Guimarães, incluídas no Lote 12 da PPP Casa da Família depois da formalização do contrato.

Fonte: Julia Terron, LabCidade, 2021.

Em uma nova resposta às novas ameaças, iniciou-se a campanha #AtingidospelaPPP, marcando um segundo momento de resistência à PPP Habitacional da COHAB/SP, envolvendo não só as comunidades, entidades, movimentos, universidades e assessorias do grupo de trabalho que já vinha se reunindo e fazendo ações conjuntas, mas também as três ocupações que agora se viam ameaçadas, os movimentos a que são filiadas - Movimento Lutar e Vencer, Movimento Sem Teto Região Norte e Frente de Luta por Moradia - e os movimentos que fazem frente às remoções no estado de São Paulo, a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, a Central dos Movimentos Populares, que se organizavam também em torno da Campanha Despejo Zero pela vida no campo e na cidade.

#AtingidospelaPPP: a articulação como método de resistência

A articulação #AtingidospelaPPP se consolidou, assim, a partir desse encontro dos territórios ameaçados pelo projeto do Lote 12 da PPP Habitacional - representados por moradoras, moradores e lideranças da comunidade, suas associações e por entidades que apoiam, de diferentes formas, as suas lutas e reivindicações, seja atuando diretamente nas áreas, seja fortalecendo redes de resistência contra as remoções, ou, ainda, assessorando juridicamente as comunidades e ocupações atingidas.

A elaboração e a consolidação de leituras conjuntas sobre as trajetórias dos territórios atingidos e sobre os impactos da PPP teve como principais objetivos explicar, de uma maneira acessível, os impactos da PPP Habitacional e a situação das áreas atingidas com uma linguagem simples e dando voz às moradoras e aos moradores; subsidiar a defesa dos territórios atingidos; oferecer insumos para elaboração de alternativas para a permanência e urbanização das comunidades e ocupações; incidir no debate público e sensibilizar a comunidade acadêmica e órgãos do sistema de justiça, dando mais visibilidade às ameaças e aos impactos do projeto da PPP. Os produtos dessas leituras foram:

- Vídeos das moradoras e moradores, gravados pelo celular das lideranças que participam da articulação. Os vídeos foram usados na elaboração de um zapcast, na divulgação de uma carta-aberta, e na Ação Civil Pública pela suspensão das ameaças de remoção.
- Uma série de episódios de um zapcast¹⁵ da campanha, que circulou em grupos de whatsapp das comunidades e na Rádio Cantareira, rádio comunitária da Rede

15 Os episódios do zapcast podem ser acessados pelo programa Pela Cidade, canal de podcast do LabCidade no Spotify: <https://open.spotify.com/episode/7abMuHs6GQiyLgDxszvWp5>. Acesso em 26 mai. 2021.

de Proteção e Resistência ao Genocídio. Inspirado na comunicação do “Periferia em Movimento”, uma produtora de Jornalismo de Quebrada, cada episódio aproveitou, pinçou e tematizou as falas das moradoras e dos moradores a partir dos vídeos gravados. Para além do desafio da linguagem, de apresentar a questão de um modo claro e de fácil compreensão, o formato de divulgação, em áudios de whatsapp, também foi pensado para superar barreiras do acesso à internet.

- O lançamento virtual da campanha, para ampliar a visibilidade das denúncias, contou com falas de lideranças, de moradoras e moradores e de representantes das entidades que compõem a campanha, que puderam contar um pouco de sua história e dos impactos da ameaça de remoção em seu cotidiano. Ainda, o evento contou com a presença de figuras políticas, como o vereador Eduardo Suplicy, a deputada estadual Erika Malunguinho e o deputado federal Paulo Teixeira, expressando publicamente seu apoio à articulação. O lançamento funcionou, ao mesmo tempo, como mais uma estratégia de mobilização e articulação interna, voltada aos territórios, e como meio de publicizar e expandir a articulação, pautando a PPP Habitacional de modo mais amplo. A transmissão do evento foi feita pelo Facebook das entidades que compõem a campanha¹⁶, para facilitar o acesso pelo celular e aumentar o alcance de quem mora nos territórios.
- Uma carta-aberta contra a PPP Habitacional, foi divulgada por meio das redes sociais e também no lançamento da campanha, que reuniu assinaturas de 85 entidades se posicionando contra as remoções por

¹⁶ Veja o lançamento aqui: <https://fb.watch/5AT4a_UUVY/>. Acesso em 31 mai. de 2021.

conta da PPP Habitacional¹⁷.

- Um jornal da articulação¹⁸, inspirado na experiência de produção e distribuição de jornais da União de Lutas por Moradia e da Central de Movimentos Populares. Foram impressas 5.000 cópias e distribuídas nas áreas atingidas pela PPP Habitacional - em um período de arrefecimento da pandemia e seguindo todos os protocolos. Na Futuro Melhor, foi distribuída no momento de cadastramento e contagem feitos pela Associação Futuro Melhor, e, nas ocupações Imirim, Parada Pinto e Elza Guimarães, foram feitas leituras e discussões coletivas nas assembleias de cada ocupação.
- Publicações da própria articulação ou de análises sobre a PPP Habitacional no blog do LabCidade FAUUSP, com incidência na comunidade acadêmica e no debate público de planejamento urbano.
- Peças jurídicas elaboradas pela Defensoria Pública e pelo Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, para defesa dos territórios atingidos nas ações de remoção - especificamente, ação civil pública de remoção por risco e ações possessórias, para propositura de ação civil pública para garantia de atendimento habitacional às famílias removidas, e de ação civil pública pela suspensão das possessórias.

A partir dessas ações criativas e diversas, a articulação se constituiu como prática coletiva de resistência, em um exercício constante de diálogo, compartilhamento de saberes e adaptações das linguagens. A experiência de construção coletiva dessa memória, unificando em um mesmo espaço histórias de territórios tão diversos, teve uma importância pedagógica e

17 Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/oitenta-e-cinco-movimentos-e-entidades-assinam-carta-aberta-contra-a-ppp-na-cachoeirinha/>>. Acesso em 26 mai. 2021.

18 Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2020/10/JornaldaPPP_digital_alta.pdf> Acesso em 26 mai. 2021.

política. Ao mesmo tempo em que contribuiu para dar maior visibilidade às histórias de construção destes territórios populares - vistos pelo poder público somente pelo signo da 'falta' e da 'precariedade' - lançando luz sobre os saberes mobilizados e as redes de solidariedade criadas ali, a articulação mostrou ser possível uma atuação conjunta de moradoras e moradores de territórios com histórias e localizações distintas. Entre os resultados desta experiência, destacamos:

- Fortalecimento das articulações nos territórios, entre territórios e entre todas as entidades e movimentos parceiras:
 - ampliação do alcance das informações sobre a história e reivindicações dos territórios, e sobre os impactos do projeto do Lote 12 - Casa Verde - Cachoeirinha, apresentando uma contra-narrativa àquela divulgada pelo parceiros públicos e privados da PPP;
 - ampliação do alcance de informações sobre as ações das entidades e movimentos que organizam a luta nas comunidades e ocupações, fortalecendo a organização coletiva;
 - ampliação do alcance de informações sobre a atuação da Defensoria Pública, do Gaspar Garcia e dos demais parceiros da articulação na defesa dos direitos sociais, construindo relações mútuas de confiança.
- Estratégia jurídica de defesa pensada com os territórios atingidos.

A estratégia jurídica se deu pela atuação conjunta e coordenada entre Defensoria Pública e Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Um dos aspectos centrais da atuação consistiu em ter se levado a discussão mais ampla do conflito social, subjacente aos processos que veiculam o risco de remoção até o momento, às comunidades, o que significou a arguição da mesma

tese em favor de todas as comunidades e ocupações: a de que tais remoções estão vinculadas à implantação do Lote 12 da PPP Habitacional. Ou seja, tanto na ação civil pública que discute a remoção da área das margens do Córrego do Bispo em razão do risco, quanto nas ações possessórias que buscam a remoção das ocupações instaladas nos imóveis da COHAB/SP, apresentou-se esta tese de defesa, que abarca o contexto maior.

Nesse sentido, a constituição, inicialmente, do grupo de trabalho, com a participação e a repercussão da mobilização das comunidades afetadas, a partir da campanha #AtingidospelaPPP, fez parte da definição das estratégias de defesa jurídica e compôs as peças apresentadas pela Defensoria Pública e pelo Centro Gaspar Garcia. Quando do ajuizamento da ação civil pública por estas entidades, por exemplo, foram incluídos na petição inicial para alguns depoimentos de moradoras e moradores das ocupações Imirim, Parada Pinto e Elza Guimarães, bem como foi anexada cópia da carta de denúncia assinada por 85 entidades apoiadoras.

A narrativa do Município se constrói justamente no sentido contrário, qual seja, o de que tais ameaças e remoções são motivadas por justificativas distintas e independentes entre si, que nada possuem de vínculo com a PPP Habitacional, em uma clara tentativa de afastar o fato de que tais remoções têm sim como causa e motivação a intervenção pública por meio da implantação da PPP.

Dessa forma, foi fundamental expor que os imóveis indicados no Lote 12 da PPP Habitacional do Município eram ocupados por comunidades consolidadas, formadas por mais de 6 mil famílias de baixa renda. Ainda, que a execução do Programa implicará a remoção dessa população para dar lugar a empreendimentos habitacionais que não garantem o seu atendimento, seja pelo número insuficiente de unidades, pelos critérios de indicação de demanda do poder público, pelos critérios de

renda das famílias atendidas ou, por fim, pelos critérios de financiamento bancário às unidades habitacionais.

As comunidades Futuro Melhor e do Sapo estão inseridas em Zonas de Especial Interesse Social do tipo 1. Já as ocupações Imirim e Parada Pinto estão em ZEIS tipo 2 e a Elza Guimarães, em ZEIS tipo 5, regulamentadas no art. 45 incisos I, II e V, do Plano Diretor do Município.

No caso da ZEIS tipo 1, o Plano Diretor exige a formação do Conselho Gestor participativo, formado por representantes da população moradora da área e do poder público, que deve discutir e aprovar o plano de intervenção para a ZEIS. Isso significa que as intervenções que serão definidas pelo Conselho Gestor para a área não necessariamente corresponderão ao projeto que foi previsto pela PPP Habitacional. Compreende-se que a lógica de definição do projeto a ser implantado pela PPP antes da constituição do Conselho Gestor ignorou por completo regra explícita do Plano Diretor de que o projeto urbanístico das ZEIS tipo 1 deve ser elaborado junto aos moradores atingidos.

Já quanto às ZEIS tipos 2 e 5, apesar da previsão contida nos incisos II e V do art. 44 do Plano Diretor indicar que elas demarcam terrenos vazios ou subutilizados que deveriam ser destinados à construção de empreendimentos habitacionais de interesse social, a intervenção do poder público em tais áreas, quando estes imóveis estiverem ocupados por população de baixa renda para fins de moradia, repercute sobre o tratamento jurídico adequado, que deve prezar pelo alcance da finalidade habitacional do instrumento. Assim, defende-se que o fato do terreno se encontrar ocupado para fins de moradia implica que ele não pode ser equiparado à situação fática de um lote vazio, subutilizado ou não edificado e, dessa forma, impõe uma solução jurídica compatível com o regime jurídico geral do Zoneamento Especial de Interesse Social, que tem

como finalidade essencial a regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares.

A delimitação de uma área da cidade como ZEIS expressa o manifesto interesse do legislador municipal em estabelecer uma determinada concepção de política urbana a ser desenvolvida no local, de modo a prestigiar uma mudança de paradigma no tratamento dos territórios populares. De acordo com tais previsões normativas, é possível concluir que as atuais moradoras e moradores dos imóveis abrangidos pelo Lote 12 da PPP devem ter garantida a permanência no local e ser atendidos de forma definitiva, seja por meio da regularização urbanística e fundiária, seja por meio do acesso a um apartamento em empreendimentos habitacionais de interesse social.

A partir das discussões e estratégias traçadas no âmbito da articulação, o Centro Gaspar Garcia e a Defensoria Pública elaboraram e apresentaram à Prefeitura (SEHAB) requerimentos de REURB-S (Regularização Fundiária de Interesse Social) para as três ocupações inseridas posteriormente no Lote 12 da PPP da COHAB/SP, bem como para a Favela Futuro Melhor e Favela do Sapo. A instauração dos procedimentos foi ao encontro da pretensão das famílias das comunidades, qual seja, de permanência no local atual de suas moradias, com a melhoria da qualidade de vida a partir da regularização fundiária e urbanização, alcançando-se, ao final, a sonhada segurança jurídica da posse.

Importante frisar que o início dos procedimentos de REURB-S também constitui, por si só, ferramenta que busca resguardar a segurança da posse das atuais moradoras e moradores, considerando a sua natureza cautelar em relação aos conflitos possessórios existentes sobre a área (decorrente da previsão do art. 31, § 8º, da Lei federal no 13.565/2017), ou seja, sua capacidade de suspensão dos processos de reintegração de posse enquanto da tramitação desses procedimentos, uma vez que a remoção obsta a possibilidade da regularização fundiária pleiteada.

No que se refere às comunidades Futuro Melhor e do Sapo, os relatos das lideranças e procedimentos administrativos instaurados anteriormente pelo Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública revelam que a demanda por regularização fundiária desses territórios é antiga e já foi levada ao Município em diversas ocasiões, sem que tenha sido iniciado um processo específico até período recente. Contudo, ante a ameaça iminente de remoção das cerca de 341 famílias das ocupações Elza Guimarães, Parada Pinto e Imirim, representadas pelas decisões judiciais proferidas em ações de reintegração de posse ajuizadas pela COHAB/SP, deliberou-se pelo ajuizamento de ação civil pública em face do Município e da COHAB/SP, em que se buscou a condenação de tais entes a se abster de remover as famílias residentes nos três imóveis e, ao invés disso, promover a regularização fundiária das ocupações, consideradas núcleos urbanos informais consolidados; e, caso não atendido o pedido principal, que a remoção de tais famílias fosse condicionada ao atendimento habitacional definitivo em outro local.

A ação foi ajuizada em novembro de 2020 e, desde então, a defesa exercida pela Defensoria Pública e pelo Centro Gaspar Garcia nas ações possessórias da COHAB/SP tem afastado a ameaça iminente de cumprimento de ordem de reintegração de posse, sendo que em um dos casos, o da Elza Guimarães, se obteve decisão favorável do Tribunal de Justiça que reconheceu o dever do Município de apresentar e promover plano de realocação das famílias residentes no imóvel que a COHAB/SP pretende retomar a posse, de modo a garantir às mesmas o direito à moradia adequada.

A experiência ora relatada demonstra o potencial dessa união de esforços e olhares na defesa jurídica das famílias, a partir de ações complementares, o que foi sobremaneira fortalecido a partir da soma de diversos outros atores, organizações

da sociedade civil, coletivos e universidades, como mencionado anteriormente. Trata-se de rede formada em defesa das comunidades diretamente afetadas pelo projeto do Lote 12 da PPP, constituída como decorrência do protagonismo e iniciativa das moradoras, moradores e lideranças desses territórios, que têm sempre pautado as ações do grupo a partir das experiências e necessidades das pessoas que vivem nesses locais, proporcionando a capacidade de, inclusive juridicamente, conectar diversos conflitos fundiários em torno da sua causa real, nesse caso o projeto do Lote 12 da PPP, e, assim, enfrentar os argumentos da Municipalidade e demais agentes das ameaças e remoções.

Considerações finais

A experiência relatada neste artigo é um processo ainda em curso. Apesar do início formal da PPP Habitacional e o andamento dos trâmites burocráticos, ela ainda não se concretizou sobre os territórios, o que mantém em aberto o campo de disputa em torno de seus impactos e, também, de seu conteúdo. Assim, para além do desfecho do conflito, nos interessava, aqui, registrar e refletir sobre o processo de articulação em torno dos impactos do Lote 12 da PPP Habitacional Municipal de São Paulo sobre as comunidades e ocupações atingidas. O registro e compartilhamento dessa experiência são de grande relevância, pois envolveu atuações coletivas criativas e potentes na defesa de direitos, na produção de conhecimento, no acesso à justiça e na mobilização social, tudo isso, diante de um contexto de pandemia que impôs a necessidade de nos adaptarmos às exigências de distanciamento social, lançando mão de novas estratégias para construir uma articulação reunindo atores tão diversos. Nos mantermos articuladas, neste período, talvez tenha sido um dos grandes resultados desta experiência.

O próprio processo de escrita deste artigo criou a possibilidade de refletirmos, conjuntamente, sobre o caminho percorrido até aqui, avaliando e aprendendo com as estratégias adotadas. Como buscamos demonstrar, ao longo desta trajetória, alguns resultados valiosos já foram alcançados, entre eles, destacamos a própria construção da campanha em defesa da permanência das comunidades ameaçadas de remoção com a produção de material impresso, em vídeo e em áudio, de modo a ampliar a capilaridade das informações ao lançar mão de diferentes linguagens e formatos de comunicação. A campanha, ao mesmo tempo, conectou a luta das comunidades à pauta de abrangência nacional (Campanha Despejo Zero) e possibilitou a mobilização social internamente em cada comunidade por meio da circulação dos materiais produzidos.

Quanto à defesa contra remoções e pelo direito à moradia, destaca-se a atuação de enfrentamento à invisibilização das comunidades atingidas pelo Projeto da PPP Habitacional, ao jogar luz sobre o fato de que tais ameaças de remoção, aparentemente desconectadas, decorrem da mesma motivação, qual seja, a implantação da PPP. Com isso, foi possível construir o argumento de que é a própria política pública habitacional a responsável pela ameaça de remoção que recai sobre os territórios e a população local, tensionando o objetivo e modelo desta política em si mesma.

Quanto à garantia do acesso à justiça, foi possível constatar como a integração e o alinhamento das atuações entre os integrantes da articulação assumiram papel fundamental na promoção de um olhar mais integrado, dinâmico e relacional das questões que afetam a população socioeconomicamente vulnerável, em especial a segregação socioterritorial e a negação do direito à moradia digna.

Por fim, especificamente quanto à Defensoria Pública, a experiência da articulação #AtingidosPelaPPP representou o for-

talecimento dos vínculos entre as moradoras e moradores das comunidades e a instituição, bem como o aprofundamento do diálogo com demais grupos e entidades e, ainda, a abertura de interlocução da instituição com novos atores.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, I.; MARINO, A. “Nova parceria público-privada de habitação, novas ameaças de remoção”. *LabCidade*, 22 abr. de 2019. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/nova-parceria-publico-privada-de-habitacao-novas-ameacas-de-remocao/>>. Acesso em 31 mai. de 2021.

ALMEIDA, I. M. de; UNGARETTI, D.; SANTORO, P. F.; CASTRO, U. A. de. PPPs habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende os removidos. In: MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. *Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares*. São Paulo: LabCidade FAUUSP, 2020.

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.

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.

BONDUKI, N., ROLNIK, R. Periferias: Ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho. In: *Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho*. Programa de Estudos em Demografia e Urbanização-PRODEUR. 1979. p. 130-130.

GUERREIRO, I. “Removidos do Córrego do Bispo e agora sem receber o auxílio aluguel”. *LabCidade*, 2 mar. 2020. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/removidos-do-corrego-do-bispo-e-agora-sem-receber-o-auxilio-aluguel/>>.

www.labcidade.fau.usp.br/removidos-do-corrego-do-bispo-e-ago-ra-sem-receber-o-auxilio-aluguel/>. Acesso em 31 mai. de 2021.

_____. “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.

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.

LUDERMIR, Raquel. “Moradia, patrimônio e sobrevivência: dilemas explícitos e silenciados em contextos de violência doméstica contra a mulher”. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais - Dossiê Temático: Território, Gênero e Interseccionalidades (no prelo), 2021.

LUDERMIR, Raquel. “Housing for survival: tenure insecurity, property loss and domestic violence against women in Recife, Brazil”. Tese de Doutorado (Universidade Federal de Pernambuco - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano). 2021.

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. Relatório final de pesquisa, 2018.

MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa Ômega, 1979.

_____. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

NASCIMENTO, D. M.; ROMEIRO, P.; ROSA, S. V.; MOURA, R. C. de; FRANZONI, J. A.; MENDONÇA, P. *O mecanismo da parceria públi-*

co-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. “Parceria Público-Privada para Produção de Moradia Popular no Estado de São Paulo: O Programa da Casa Paulista. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2018.

PEREIRA, A. PALLADINI, G. “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.

PINHEIRO, Luana. “O trabalho nosso de cada dia: determinantes do trabalho doméstico de homens e mulheres no Brasil”. Tese (Doutorado em Sociologia), Departamento de Sociologia - Universidade de Brasília/UNB, Brasília, 2018.

ROLNIK, R. “Guerra dos lugares - A colonização da terra e da moradia na era das finanças”. 01. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

_____. “Urbanização a conta-gotas”. Versus Revista de Ciências Sociais aplicadas do CCJE/UFRJ. n. 2, p. 28-30, ago. 2009.

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.

SANTORO, P. “Gênero e planejamento territorial: uma aproximação”. XVI Encontro Nacional de Pesquisas Populacionais, Cambu, MG, 2008.

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.

TELLES, V. “A cidade as fronteiras do legal e ilegal”. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2010.

UNGARETTI, D.; CASTRO, U.; SANTORO, P. “PPP Habitacional em São Paulo: nova concorrência e novas ameaças de remoção”. LabCidade, 17 mar. de 2020. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/ppp-habitacional-em-sao-paulo-nova-concorrenca-e-novas-ameacas-de-remocao/>>. Acesso em 31 mai. de 2021.

UNGARETTI, D.; 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.

7. Nota técnica: Conselho Gestor das Zonas Especiais de Interesse Social em São Paulo: o caso da comunidade Futuro Melhor, Zona Norte*

Vitor Rodrigues Inglez de Sousa, advogado associado ao Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e pesquisador do LabCidade FAUUSP | **Paula Freire Santoro**, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e coordenadora do LabCidade FAUUSP | **Débora Ungaretti**, pesquisadora do LabCidade FAUUSP e doutoranda em Planejamento Urbano e Regional na FAUUSP | **Taíssa Nunes Vieira Pinheiro**, defensora pública do Estado de São Paulo e mestra em direitos difusos e coletivos pela PUC-SP | **Allan Ramalho Ferreira**, defensor público do Estado de São Paulo e doutor em Direito do Estado pela PUC-SP | **Pedro Ribeiro Agostoni Feilke**, defensor Público do Estado de São Paulo e mestrando em Direito pela PUC-SP

1. Introdução

Esta nota técnica foi motivada pela constatação de que há uma repetição de casos em que comunidades localizadas em áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) em São Paulo têm tido desrespeitados os direitos de permanência e de participação democrática na elaboração de um plano de urbanização e regularização através da constituição de um conselho gestor da respectiva ZEIS, efetivamente participativo.

Para dissertar sobre o tema, optou-se por resgatar trabalhos acadêmicos e peças jurídicas já publicadas que tratam da regulação das ZEIS e dos conselhos de ZEIS, bem como avaliações de como têm sido a implementação desses conselhos e sua articulação com planos participativos de urbanização; e também por utilizar como estudo de caso a urbanização e regularização da comunidade Futuro Melhor, localizada no extremo da Zona Norte de São Paulo, no distrito da Cachoeirinha. Esta está demarcada como ZEIS de áreas ocupadas (ZEIS 1) nos Planos Diretores e leis de uso e ocupação do solo das últimas duas décadas, além de ter sido mais recentemente inserida no Lote 12 da Parceria Público-Privada Habitacional do Município, a PPP Habitacional Casa da Família.

A partir da história da formação e consolidação da comunidade, organizada, desde o início, pela reivindicação da regularização, urbanização e permanência, argumentamos que o

*Este artigo foi originalmente publicado em: SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D.; SOUSA, V. R. I.; PINHEIRO, T. N. V.; FEILKE, P. R. A. . NOTA TÉCNICA: Conselho Gestor das Zonas Especiais de Interesse Social em São Paulo: o caso da comunidade Futuro Melhor, Zona Norte. Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU, v. 16, p. 441-475, 2023.

projeto proposto pela PPP Habitacional em curso é contrário aos direitos de permanência e de participação historicamente reconhecidos, e que a constituição do Conselho Gestor de ZEIS, da forma como vem sendo conduzida pela SEHAB, viola esses direitos. Apontamos as experiências históricas e atuais de participação, organização e de reivindicações vindas da comunidade que devem guiar a constituição e a elaboração de propostas a serem discutidas no Conselho Gestor dessa ZEIS e constituem, assim, parâmetros e formas de se garantir a participação efetiva no âmbito do conselho.

2. Zonas Especiais de Interesse Social

2.1. As ZEIS no país: origens, objetivos, regulação

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são zonas demarcadas em Planos Diretores e leis de uso e ocupação do solo, desde a década de 1980, em diversos municípios no país, formuladas no âmbito da luta pelo reconhecimento e integração definitiva à cidade de assentamentos precários e da constatação que as lógicas de ocupação urbana deveriam ser incluídas, e não excluídas (ROLNIK; SANTORO, 2013; CYMBALISTA, 2005). Foram formuladas a partir da leitura crítica do processo de urbanização produzida por diversos acadêmicos, que apontavam “a segregação socioterritorial e desigualdade de acesso ao solo urbano urbanizado como elementos estruturais de um modelo de desenvolvimento urbano concentrador e excluído” (KOWARICK, 1980; MARICATO, 1996 apud ROLNIK; SANTORO, 2013, p. 2).

Foram incorporadas na regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1998, no Estatuto da Cidade, como instrumentos da política urbana para garantir o atendimento das diretrizes da política urbana relativas à regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa

renda¹ e, através dela, promover a gestão democrática da cidade, associando às ZEIS outros instrumentos de planejamento participativo que envolvam a população residente no território demarcado no debate sobre o futuro de seu território.²

Estudos sobre sua implantação no país mostram que foram majoritariamente incorporadas ZEIS de dois tipos: as “ZEIS de urbanização e regularização”, ocupadas por assentamentos precários que seriam reconhecidos pelo direito de permanecer, urbanizados e regularizados de forma participativa e democrática (modelo mais disseminado pelos municípios brasileiros); e as “ZEIS de áreas ociosas ou vazias”, geralmente marcadas em regiões com boa infraestrutura, baseadas na ideia de que intervir sobre as regras que definem uso e ocupação do solo (zoneamento) poderia operar no sentido de ampliar o acesso à terra para populações que não encontram essa possibilidade no mercado. A última funciona como um zoneamento “ao contrário”, abrindo novas frentes de produção habitacional para incluir ao invés de excluir.³ Ambos os tipos reservam terra urbana para atender prioritariamente com soluções habitacionais para as famílias de baixa renda (ROLNIK; SANTORO, 2013).

2.2. As ZEIS em São Paulo: pioneirismo pós-Estatuto, objetivos, regulação

Um ano após o Estatuto da Cidade ser aprovado, já em 2002, São Paulo incorpora as ZEIS no seu Plano Diretor Estratégico e grava cerca de 700 perímetros de ZEIS, em quatro modalidades diferentes: “Duas que são áreas ocupadas por famílias de baixa renda onde há interesse de urbanizar e regularizar, ZEIS 1 mais central e ZEIS 4 em

1 Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01, art. 2º, XIV e XV.

2 Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01, arts. 2º, II, e 43 e ss.

3 Inclusive por isso são consideradas “políticas habitacionais inclusivas” (CALAVITA; MALLACH, 2010; SANTORO, 2019).

área de mananciais; e duas sobre áreas não utilizadas, subutilizadas ou não edificadas, ZEIS 3, mais centrais, e ZEIS 2, menos infraestruturadas que a ZEIS 3” (SANTORO; BORRELI, 2015, p. 7). Leis posteriores reafirmam o zoneamento⁴ e a necessidade de produção de soluções de habitação de interesse social⁵ nessas ZEIS, regulação que segue até hoje vigente e tem sido atualizada. No Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo de 2014, as ZEIS⁶ são definidas como porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social (HIS)⁷e Habitações de Mercado Popular (HMP)⁸ a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana.

4 Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) de 2006, Lei nº 13.885/04; Plano Diretor Estratégico de 2014, Lei nº 16.050/14; LPUOS de 2016, Lei nº 16.402/16.

5 Inclui-se nessa regulação a necessidade de fazer HIS fora de ZEIS possibilitada pelos Decretos nº 44.667/04 e 45.127/04, posteriormente atualizados e revogados pelos Decretos nº 56.759/16 e 57.377/16, já revogados e, por fim, pelo Decreto nº 59.885/20, atualmente em vigor.

6 Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE), Lei nº 16.050/2014, art. 32, IX.

7 O Plano Diretor Estratégico de 2014 define a Habitação de Interesse Social como “aquela destinada ao atendimento habitacional das famílias de baixa renda, podendo ser de promoção pública ou privada, tendo no máximo um sanitário e uma vaga de garagem, e classificando-se em dois tipos: a) HIS 1: destinada a famílias com renda familiar mensal de até R\$ 2.172,00 (dois mil, cento e setenta e dois reais) ou renda per capita de até R\$ 362,00 (trezentos e sessenta e dois reais); b) HIS 2: destinada a famílias com renda familiar mensal superior a R\$ 2.172,00 (dois mil, cento e setenta e dois reais) ou 362,00 (trezentos e sessenta e dois reais) per capita é igual ou inferior a R\$ 4.344,00 (quatro mil, trezentos e quarenta e quatro reais) ou R\$ 724,00 (setecentos e vinte e quatro reais) per capita” (quadro 1, p. 5).

8 O Plano Diretor Estratégico de 2014 define a Habitação de Mercado Popular como “aquela destinada ao atendimento habitacional de famílias cuja renda mensal seja superior a R\$ 4.344,00 (quatro mil trezentos e quarenta e quatro reais) e igual ou inferior a R\$7.240,00 (sete mil duzentos e quarenta reais), com até dois sanitários e até uma vaga de garagem, podendo ser de promoção pública ou privada” (quadro 1, p. 5).

As ZEIS 1 são:

Áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social (Lei Municipal nº 16.050/2014, art. 45).

As ZEIS 1 são, portanto, um tipo de “ZEIS de áreas ocupadas”, nas quais se quer promover a urbanização e regularização fundiária, garantindo a posse e permanência da comunidade. As diversas leis que reforçam essa ideia mostram que há um pacto da sociedade em torno dessa ideia, pois foram aprovadas em processos democráticos e participativos amplos.

2.3. ZEIS devem ter conselhos gestores

Desde o Plano Diretor Estratégico de 2002, algumas modalidades de ZEIS ocupadas são obrigadas a constituir um Conselho Gestor da ZEIS para elaborar e aprovar um plano de urbanização, com representação dos moradores, do poder público e da sociedade civil organizada, que inclui representantes eleitos dos moradores do perímetro. Os moradores também podem requerer a formação do conselho, apresentando a anuência de 20% dos moradores das ZEIS.

O PDE de 2014 ampliou e revisou os perímetros das ZEIS⁹ e especificou que, nas ZEIS ocupadas por população de baixa

9 Alterou os tipos de ZEIS, criando um novo, as ZEIS 5. As ZEIS podem ser sintetizadas em cinco tipos: ZEIS 1 – áreas ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse regularizar; ZEIS 2 – áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas destinadas para produção de HIS, localizadas no anel entre centro e periferia; ZEIS 3 – áreas que concentram edifícios, glebas ou lotes não utilizados ou subutilizados, bem localizados, imóveis encortiçados, em áreas centrais, e com boa oferta de infraestrutura e equipamentos; ZEIS 4 – áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas em Áreas de Proteção de Mananciais, sobre as quais incidem normas estaduais específicas; ZEIS 5 – áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas destinadas para produção de empreendimentos de HIS e empreendimentos de Habitação do Mercado Popular.

renda, ZEIS 1 e ZEIS 3, é obrigatório formar Conselho Gestor para elaborar e aprovar o plano de urbanização.¹⁰ Pela LPUOS de 2016, as ZEIS 1 correspondem a 1.702 perímetros, e as ZEIS 3, 750 perímetros, respectivamente.

O Conselho Gestor de ZEIS é o fórum de informação, prestação de contas, discussão e deliberação por excelência acerca das intervenções estatais (ou até privadas) que serão implementadas no território demarcado e/ou ocupado. A atuação do Conselho Gestor deve ser subordinada às diretrizes e objetivos das ZEIS 1 e 3, sejam aqueles gerais delineados nas diretrizes do Estatuto da Cidade, sejam aqueles específicos definidos no Plano Diretor Estratégico.

Nas ZEIS 1 e 3 ocupadas, essa subordinação significa que a vocação territorial daquela área será a permanência da população moradora, com melhorias das suas condições de vida por meio da regularização fundiária e da urbanização. Qualquer intervenção a ser feita deve, portanto, ser definida com participação dos moradores e motivada por essa vocação, inclusive eventual produção de HIS, que só será compatível com a vocação de ZEIS se não gerar remoções, se estiver vinculada à regularização fundiária e urbanização e se for comprovadamente a melhor forma de garantir a permanência e melhoria de vida dos moradores da ZEIS. Assim, a produção de HIS só será possível com vinculação da demanda e com condições de acesso que correspondam às características socioeconômicas dos moradores da ZEIS.

2.4. A composição do Conselho deve ser tripartite

A revisão do PDE aprovada em 2014 reforçou o que já estava previsto no plano anterior:¹¹ que os conselhos gestores devem “participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas” (art. 48, caput); e que sua ins-

10 Art. 48 e seguintes da Lei nº 16.050/2014 – PDE.

11 PDE 2002, Lei nº 13.430/02, arts. 175 a 178.

talação deve preceder a elaboração do plano de urbanização de ZEIS 1 (art. 48, §4º).

Ainda, se o PDE de 2002 previa a participação no Conselho Gestor de ZEIS de representantes dos proprietários registrais de imóveis localizados nas ZEIS, esse grupo social não tem mais representação na composição do Conselho Gestor de ZEIS do PDE de 2014. Nos termos do PDE de 2014, os conselhos gestores devem ser compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada.¹²

Em 2016, foram instituídas regulamentações¹³ para os conselhos gestores que delimitaram requisitos adicionais para sua implantação, os quais foram mantidos na regulamentação atual.¹⁴ O mais importante observa que estes devem ser paritários, ou seja, com número igual de representantes do poder público e dos moradores da ZEIS.¹⁵ Além disso, exigiu-se a elaboração de um regimento interno aprovado por cada conselho para governar seu andamento, embora o conteúdo mínimo tratado nos regimentos internos não tenha sido especificado.

2.5. Igualdade de condições é necessária para garantir efetiva participação

A composição do Conselho Gestor, no entanto, não é suficiente para garantir a efetiva participação da população nas deliberações sobre o projeto a ser implantado na área. É necessário o aprimoramento desse importante instrumento de participação para garantir a sua efetividade e superar barreiras

12 PDE 2014, Lei nº 16.050/14, art. 48.

13 Decreto nº 56.759/16 e Portaria nº 146/SEHAB/G/2016.

14 O Decreto nº 559.885/20 substituiu o Decreto nº 556.759/16. Até hoje, a Portaria nº 5146/SEHAB/G/2016 está em vigor.

15 Art. 46, §2º, do Decreto nº 59.885/2020.

à participação, como a desigualdade de informação, ausência de apoio técnico e jurídico por meio de assessorias populares, e vedação à remuneração dos representantes eleitos. Se a condução do processo de instituição do conselho, seu regimento, os materiais que são discutidos e condução das reuniões e voto minerva são feitos pelo poder público, torna-se um risco real o direcionamento do processo apenas para validar posições discricionárias e unilaterais. O respeito ao regime jurídico de ZEIS depende, portanto, de um compromisso contínuo do poder público de aprimoramento dos instrumentos existentes, transparência e diálogo, bem como do investimento de recursos para garantir o processo democrático.

2.6. Os conselhos gestores devem formular os planos de urbanização de ZEIS

Sobre os planos de urbanização de ZEIS, eles devem ser formulados preferencialmente pelo Executivo, com participação direta de seus respectivos moradores e conselhos gestores;¹⁶ ou pelos moradores, suas entidades representativas e os membros do respectivo Conselho Gestor, que poderão tomar a iniciativa de elaborar planos de urbanização, que serão submetidos à prefeitura para aprovação.¹⁷ Nesse contexto, a prefeitura poderá disponibilizar assistência técnica, jurídica e social à população moradora.

Em relação ao conteúdo dos planos de urbanização de ZEIS, o PDE 2014 trouxe uma lista com elementos que devem estar contemplados nos planos de urbanização,¹⁸ dentre eles, o cadastro dos moradores realizado pela Secretaria Municipal de

16 Art. 50 da Lei nº 16.050/2014 - PDE.

17 Art. 50, §1º da Lei nº 16.050/2014 - PDE.

18 Art. 51 da Lei nº 16.050/2014 - PDE.

Habitação (SEHAB) dos perímetros de ZEIS ocupados. Assim, entende-se que os conselhos gestores precisam validar e aprovar o cadastro dos moradores do perímetro, elaborar e aprovar as diretrizes de intervenção, e aprovar o plano de urbanização.

O PDE 2014 também enfatiza que as “soluções para a regularização fundiária do assentamento” são conteúdo do plano, atuando “de forma a garantir a segurança de posse dos imóveis para os moradores”,¹⁹ e explica que a regularização do parcelamento do solo, bem como das edificações e usos, deverá observar as diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos pelo plano de urbanização aprovado pelo Conselho Gestor. Dessas duas afirmações, conclui-se que toda e qualquer intervenção prevista para uma ZEIS deve se dar após a formulação, debate e aprovação de um plano de urbanização feito pelo Conselho Gestor, inclusive porque este é o que daria parâmetros para a zona.

Ainda, o Conselho não apenas propõe, discute e aprova o plano de urbanização, mas também deve participar e monitorar sua implementação.²⁰

2.7. Dados sobre os conselhos gestores mostram que eles têm sido implementados para aprovar planos elaborados antes da formação do conselho

Ainda que nem mesmo a Secretaria de Habitação de São Paulo tenha uma base de dados completa e confiável com todos os conselhos gestores formados desde a primeira regulamentação de ZEIS em 2002, Bromfield e Santoro (2019) encontraram 76 perímetros com conselhos gestores formados, alguns deles contendo mais de um perímetro de ZEIS (destes,

19 Art. 51, XI, da Lei nº 16.050/2014 – PDE.

20 Art. 48, caput, da Lei nº 16.050/2014 – PDE.

apenas 36 eram conselhos gestores de um único perímetro de ZEIS), um percentual ínfimo se considerarmos os mais de três mil perímetros de ZEIS 1 e 3 que deveriam obrigatoriamente ter conselhos gestores.

Com esse levantamento, as autoras identificaram um padrão segundo o qual os Conselhos Gestores de ZEIS só são constituídos pela prefeitura quando há um projeto predefinido pelo poder público que implica em remoções. Os conselhos são constituídos, portanto, como uma etapa formal necessária para validar um projeto elaborado unilateralmente e fazer a gestão das remoções e das formas de atendimento habitacional. Ou seja, todo o sentido próprio da ZEIS 1 e da ZEIS 3 é esvaziado, uma vez que não se garante, por meio da instituição do Conselho Gestor de ZEIS, a proteção dos moradores contra projetos unilaterais de remoção e a sua participação, através de seus representantes, da construção de projetos que efetivamente correspondam aos interesses de quem mora nessas áreas.

2.8. Representação e desigualdade de condições nos conselhos gestores impedem a efetiva participação

Esse esvaziamento do Conselho Gestor de ZEIS tem se dado por meio de vários mecanismos, que, na prática, geram sub-representação da população atingida, desde a condução do processo de instituição do conselho pela prefeitura: o desrespeito da composição tripartite, a inclusão de representantes dos proprietários da área, vedação à remuneração dos representantes eleitos, ausência de assessorias técnicas e jurídicas para apoiar a elaboração conjunta de planos de urbanização, ou de contraplanos, bem como a ausência de mecanismos de participação complementares que apoiem os trabalhos do conselho gestor.

É exatamente isso que está acontecendo, atualmente, com a comunidade Futuro Melhor, localizada nas margens do Córrego do Bispo, na beira da Serra da Cantareira, no Jardim Peri, Zona Norte de São Paulo. Abarcada por um perímetro de ZEIS 1, hoje vê a prefeitura iniciar o processo de constituição do Conselho Gestor de ZEIS para viabilizar um projeto já licitado, contratado e em fase de implantação: o Lote 12 da PPP Habitacional Municipal. As “alternativas” submetidas pela prefeitura ao conselho gestor (apresentadas à Defensoria Pública mediante solicitação formal) serão propostas elaboradas pela concessionária vencedora da licitação que preveem remoções de grande parte dos moradores, sem garantia para todos de atendimento habitacional definitivo proposto.

Ainda, a proposta da prefeitura de portaria de deflagração do processo eleitoral baseia-se em uma composição bipartite, com representantes do Executivo de um lado, e moradores e sociedade civil organizada como um grupo homogêneo de outro, com previsão de representantes da Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista (CTEEP), proprietária registral de parcela da área ocupada pela comunidade.

Nesse caso, representativo do que acontece atualmente em comunidades em diferentes regiões de São Paulo impactadas pela PPP Habitacional e por outros projetos públicos, o padrão identificado anteriormente é mantido: há afronta ao próprio sentido da ZEIS 1, na medida em que o Conselho Gestor de ZEIS está sendo constituído apenas para validar a decisão de remoção das famílias, que historicamente lutaram pela permanência através da urbanização da área. É o que veremos em detalhes adiante.

Figura 1

Comunidade Futuro Melhor

Fonte: Foto cedida por moradores.



3. Breve histórico do caso

Em 27 de abril de 1996, 26 anos atrás, um grupo de 150 famílias organizadas pelo Coletivo Mulheres em Luta saiu do Jardim Vista Alegre, Zona Norte de São Paulo, para ocupar um terreno em um bairro próximo, última fronteira urbana com a Serra da Cantareira, como forma de pressionar o poder público a incluí-las na política pública de moradia. Assim teve início a Ocupação Futuro Melhor: diante da extrema dificuldade das famílias para continuar arcando com os custos de aluguel, bem como da impossibilidade de serem contempladas em projeto habitacional que seria construído na região. É vizinha à comunidade do Sapo, que já existe desde 1988, formada por migrantes do Norte e Nordeste brasileiros, e que também está dentro do perímetro

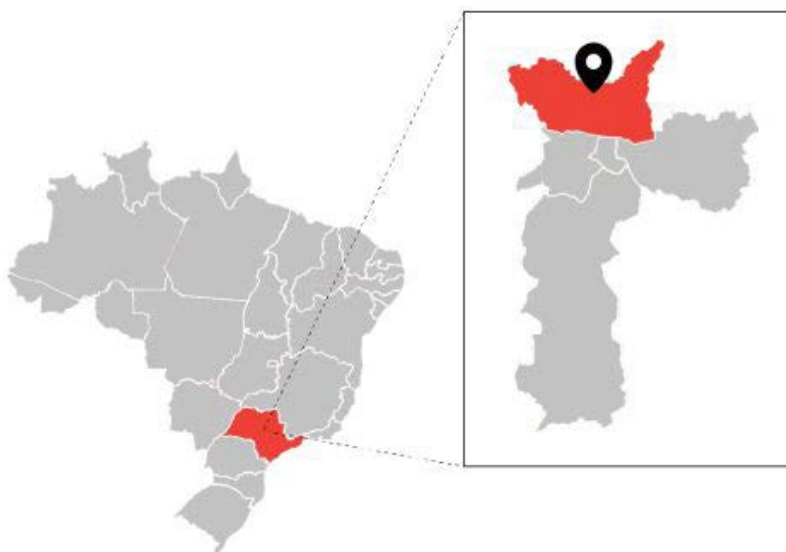


Figura 2

Localização da comunidade Futuro Melhor, na Zona Norte de São Paulo

Fonte: FIO Assessoria Técnica Popular, 2022.



do Lote 12 da PPP Habitacional. Sem vislumbrar uma resposta do poder público, as famílias se estabeleceram no local. A ocupação se deu sobre terrenos da então CESP e de herdeiros das antigas fazendas, hoje propriedades da empresa ISA CTEEP e outros proprietários registrados.

Figura 3

Comunidade Futuro Melhor

Fonte: Fotos cedidas pelos moradores, 2020.

Figura 4

**Comunidade Futuro
Melhor**

Fonte: Fotos cedidas
pelos moradores, 2020.



No mesmo ano da ocupação, foi formada a Associação Futuro Melhor para responder aos interesses e reivindicações dos moradores e moradoras. Com o passar do tempo, os barracos de lona foram dando lugar às casas de madeira e, posteriormente, de alvenaria. O objetivo da organização popular migrou para a regularização fundiária e urbanização da área.

Os registros dos mutirões de final de semana mostram a mobilização de moradores e moradoras para fazer melhorias no bairro, como a redes de esgoto e a pavimentação de ruas. A infraestrutura foi implantada pelos moradores e moradoras, e a SABESP apenas regularizou a prestação do serviço.

A Futuro Melhor é, hoje, uma comunidade consolidada, com quase a totalidade das casas construídas em alvenaria, famílias estabelecidas no local há décadas e uma grande diversidade de comércios e serviços que atendem a comunidade e geram renda para centenas de famílias que moram ali ou nos bairros do entorno.

Figura 5

Atto contra a reintegração de posse em 1997

Fonte: Foto cedida pelos moradores, 2020.





Figura 6

Registro dos mutirões de final de semana.

Fonte: Foto cedida pelos moradores, 2020.

3.1. A história da ocupação garante direitos possessórios e, inclusive, a transferência da titularidade para os ocupantes

Ao longo dessas décadas de história da comunidade, surgiram tensões com os titulares registrares das áreas, que não são, no entanto, suficientes para derrubar, por parte dos proprietários, os inúmeros fundamentos do direito brasileiro para o reconhecimento dos direitos individuais e coletivos de permanência da comunidade. Mesmo que paire alguma dúvida sobre os limites das propriedades, e se são públicas e/ou privadas, é fato que, da ocupação prolongada para fins de moradia por mais de duas décadas, decorrem direitos possessórios. No caso de imóveis privados, o direito de propriedade encontra respaldo no instrumento constitucional da usucapião urbana,

previsto no art. 183 da Constituição Federal de 1988, se considerada a perspectiva individual. À luz da perspectiva coletiva, a aquisição do direito de propriedade também já foi operada, desde que comprovados os requisitos previstos pelo Estatuto da Cidade²¹ para usucapião coletiva.

A usucapião implica, também, na perda da propriedade por parte dos proprietários anteriores. Por isso, em caso de qualquer forma de transferência dominial da terra, são os atuais ocupantes os titulares de quaisquer direitos a contrapartidas financeiras e indenização. E isso está acontecendo na comunidade Futuro Melhor: está em andamento um procedimento envolvendo a prefeitura e os proprietários registrais da área, dentre os quais a empresa ISA CTEEP, para transferência da sua titularidade para a prefeitura, mediante uma contrapartida de R\$21.129.876,00 em recursos públicos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), obtida através do instrumento da Transferência do Direito de Construir.²² Caso essa transação seja de fato realizada, representará flagrante improbidade administrativa por parte da municipalidade, que estará adquirindo o bem de pessoa que sabiamente não detém sua titularidade, além de, contraditoriamente, usar os recursos do FUNDURB para uma finalidade nitidamente contrária à regulação da ZEIS 1 no Plano Diretor Estratégico.

21 Lei Federal nº 10.257/2001.

22 Inclusive, houve uma alteração da qualificação da área, de rural para urbana, pelo município (Ofício nº PRESI-0644/2022/COHAB-SP), a partir de uma decisão da CTLU que ajudou a CTEEP e demais proprietários para que possam receber essa contrapartida em troca da doação da área. O fato de as comunidades estarem inseridas em zona rural era um impeditivo para usarem esse instrumento.

3.2. Há duas décadas, a comunidade tem o direito de permanecer reconhecido em lei

Os Poderes Executivo e Legislativo reconheceram em diferentes ocasiões e, inclusive, por meio de sucessivas leis que a área é uma ocupação urbana consolidada, que deve permanecer, ser urbanizada e regularizada. Isso se deu através da demarcação do perímetro como Zona Especial de Interesse o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2002,²³ e posteriormente na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2004,²⁴ no Plano Diretor Estratégico de 2014²⁵ e na Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2016.²⁶

Verifica-se, portanto, o persistente interesse legislativo no reconhecimento dos direitos possessórios e no sentido de melhoramento do núcleo urbano informal e atendimento habitacional das famílias estabelecidas no território.

A elaboração dos Planos Diretores decorre de amplo e potente processo de participação popular. Assim, a demarcação da área como ZEIS 1 resulta não apenas do reconhecimento pelo Poder Legislativo, mas também pela população, que apresenta sua desaprovação à remoção das famílias e seu direcionamento à permanência com melhoria das condições habitacionais, urbanísticas, ambientais e de segurança pela via da regularização fundiária urbana.

23 ZEIS 430 do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002, Lei Municipal nº 13.430/2022.

24 ZEIS 1 N069 da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de São Paulo de 2004, Lei Municipal nº 13.885/2004.

25 ZEIS 1 N069 no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014, Lei Municipal nº 16.050/2014.

26 Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de São Paulo, Lei Municipal nº 16.402/2016.

4. A comunidade é uma ZEIS 1, ocupada, que deve ser urbanizada e regularizada a partir de um plano.

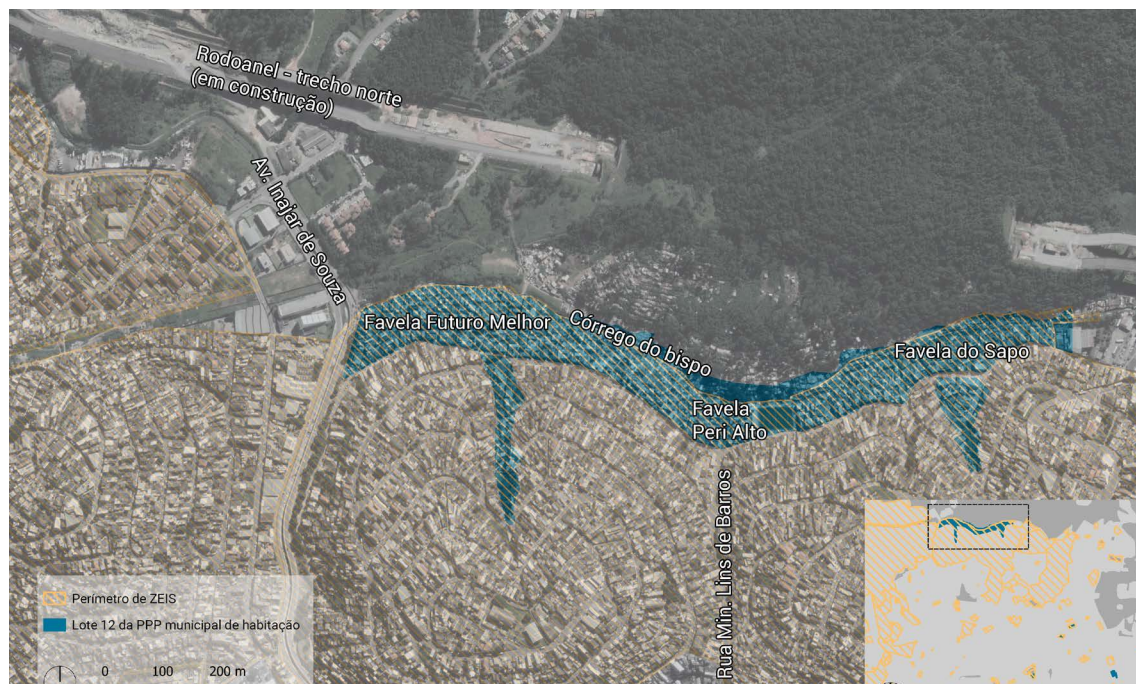
4.1. Apesar de ter reconhecido que a comunidade deveria ser urbanizada e regularizada, o poder público não fez ações concretas nessa direção

Apesar da comunidade Futuro Melhor estar demarcada como ZEIS 1, ao longo do tempo o Poder Público realizou intervenções infraestruturais mais pontuais na área, como, por exemplo, a instalação de serviços de água pela SABESP, sem a instituição de conselho gestor ou da formulação de plano de urbanização mais abrangente. E apesar da demarcação da ZEIS 1, também nunca garantiu de forma efetiva a segurança jurídica da posse às famílias por meio da implementação dos instrumentos de regularização disponíveis para tanto, deixando-as em uma situação de vulnerabilidade e à mercê das mudanças de governos.

Figura 7

Delimitação de área de implantação do Lote 12 da PPP Casa da Família no Jardim Peri, na Cachoeirinha, Zona Norte de São Paulo.

Fontes: Edital da Concorrência Internacional nº COHAB-SP 001/2018 e Geosampa. Elaboração: Ulisses Castro / LabCidade, fevereiro de 2020 (ALMEIDA et al., 2020).



Além disso, contraditoriamente, as ações voltadas à regularização fundiária muitas vezes se deram de forma combinada com a agenda da remoção, mobilizando conceitos como o “desadensamento”, o “risco” ou a “preservação ambiental” como se fossem incompatíveis com a permanência das famílias.

É o caso das ações prioritárias da prefeitura em 2003: o desadensamento, que se daria com a provisão habitacional no Conjunto Habitacional City Jaraguá, a ser implementado através de convênio com a CDHU, e a provisão no local, que se daria por meio da desapropriação da área com recursos do FMH para regularização. Na época, 920 famílias foram cadastradas.²⁷

Em 2013, novamente houve uma sinalização da prefeitura de que a comunidade Futuro Melhor seria priorizada. Dessa vez, houve uma consulta à população moradora sobre a forma de atendimento e intervenção a ser realizada. No dia 28 de julho de 2013, a Associação Futuro Melhor reuniu os moradores, que se manifestaram favoravelmente ao projeto de urbanização em decisão unânime e retornaram com resposta para a SEHAB, conforme acordado.²⁸

Ou seja, as comunidades foram consultadas sobre as opções e decidiram pela regularização fundiária. A municipalidade de São Paulo acatou a decisão e deu início ao procedimento para

27 Ofício nº 124 HABI G/03 – ofício endereçado pela HABI Norte à Associação Futuro Melhor em 15.05.2003.

28 Em 2013, a Associação de Moradores Futuro Melhor reivindicou a inclusão da comunidade nos programas de urbanização da prefeitura em reunião com José Floriano, secretário municipal da Habitação (PMSP, 12.07.2013). Na ocasião, o Departamento de HABI/Norte apresentou duas opções as 2.100 famílias das comunidades: a remoção e o reassentamento, sendo uma parcela no próprio terreno, com a construção de unidades habitacionais; ou a remoção apenas das famílias em área de risco e em áreas necessárias à realização das obras de urbanização. O então secretário anunciou que os moradores decidiriam entre as duas opções, democraticamente, decisão que seria exposta à SEHAB em um novo encontro agendado para o dia 12 de agosto: “Após a decisão da maioria das famílias, vamos realizar os estudos técnicos da área, tendo em mente o projeto escolhido: urbanização ou conjunto habitacional” (ibidem).

a regularização fundiária dos núcleos Futuro Melhor e Córrego do Bispo: em 2015, foram iniciadas providências para contratação da urbanização da área.²⁹

No entanto, a referida contratação nunca foi efetivada. Ao contrário, em janeiro de 2018, o município de São Paulo, através de sua Secretaria Municipal da Habitação e da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), lançou o primeiro programa de parceria público-privada de habitação do município, por meio do qual previa a construção de empreendimentos habitacionais, infraestrutura urbana e equipamentos públicos onde hoje se localizam as comunidades Futuro Melhor e do Sapo, no extremo Norte de São Paulo, além de três ocupações de moradia, Imirim, Parada Pinto e Elza Guimarães, também na Zona Norte.

5. Da inatividade do poder público, surge a PPP Habitacional Casa da Família

5.1. O que são parcerias público-privadas (PPPs)

Em sentido amplo, parcerias público-privadas (PPPs) são um tipo de concessão pública e podem tomar inúmeras formas de relações negociais estabelecidas entre a administração pública e particulares para realização, por estes, de atividades de responsabilidade do poder público (SUNDFELD, 2011). Em senti-

²⁹ Memorando da diretora do Departamento de Regional Norte (DEAR NORTE/SEHAB), dirigido ao secretário municipal de Habitação: “Conforme conversas mantidas com este Gabinete, vimos solicitar com urgência que sejam adotadas as medidas pertinentes para a contratação de projeto de urbanização dos assentamentos Futuro Melhor e Córrego do Bispo, pertencentes à Subprefeitura de Casa Verde/Cachoeirinha”. No verso do referido memorando, há o despacho escrito à mão, assinado e carimbado pelo secretário municipal de Habitação, do qual consta: “Solicito as providências imediatas para a execução dos serviços propostos” (Memorando de 28.01.2015).

do estrito, as PPPs são concessões na modalidade patrocinada ou administrativa.³⁰

São Paulo estruturou os primeiros casos de PPP Habitacional. Os casos paulistas foram inicialmente concebidos em 2012 e lançados em 2014 e 2018. Elas são: (i) a PPP Habitacional Casa Paulista, PPP lançada pelo Governo do Estado de São Paulo em 2014 (MENDONÇA, 2017; 2018; VILLELA et al., 2018; SANTORO et al., 2018a; 2018b; 2018c; SANTORO; ROLNIK, 2020; PALLADINI, 2018; PEREIRA; PALLADINI, 2018; IZAR, 2019; ALMEIDA et al., 2020); e (ii) a PPP Habitacional Municipal Casa da Família em 2018 (ALMEIDA et al., 2020). Embora tenham especificidades, ambas as PPPs Habitacionais baseiam-se em alguns aspectos comuns, como o objetivo de que o parceiro privado construa unidades habitacionais de interesse social e de mercado, equipamentos públicos e infraestrutura urbana, além de fazer a gestão física e administrativa dos edifícios por 20 anos, recebendo do poder público pagamentos mensais pela execução do contrato, além de poder explorar receitas acessórias.

5.2. PPPs em ZEIS: vinculação da demonstração de conveniência de oportunidade e dos ritos de participação às deliberações do conselho gestor

A lei federal que trata das parcerias público-privadas exige, entre outras determinações, que os projetos de PPP façam (a) a demonstração fundamentada da conveniência de oportunidade da contratação,³¹ e (b) a submissão do processo licitatório à consulta pública.³² No estado de São Paulo, a Lei nº 11.688/2004 seguiu as normas gerais sem inovar.

30 Lei Federal nº 11.079/2004.

31 Lei Federal nº 11.079/2004, art. 10, inc. I, alínea a.

32 Art. 10, VI, da Lei Federal nº 11.079/2004.

Assim, a abertura do processo licitatório da PPP está condicionada à autorização de autoridade competente, que deve ser fundamentada em estudo técnico que, entre outros pontos, demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada. Há, pois, um dever geral de justificação do interesse público envolvido, mas também um dever específico de justificação acerca da opção pela PPP em detrimento de outras formas contratual-administrativas, muito em razão do longo prazo de contratação, que pode chegar até trinta e cinco anos, ultrapassando, em muito, o período de mandato outorgado à gestão pública contratante, o que, por sua vez, denota a excepcionalidade dessa espécie contratual (PORTO NETO, 2011, p. 144).

A lei federal também condiciona o processo licitatório à submissão da minuta do edital e de contrato à consulta pública mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa (geral e específica) para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de trinta dias para recebimento de sugestões.

Para que uma PPP seja implementada em uma Zona Especial de Interesse Social, fica subordinada ao regime jurídico de ZEIS previsto no PDE, ou seja: a demonstração de conveniência e oportunidade necessariamente dependerá das deliberações do conselho gestor, com a participação das comunidades moradoras dos territórios onde incidem, e o objeto da PPP deverá ser compatível com as diretrizes da ZEIS e com o plano de urbanização da área, quando se tratar de uma ZEIS 1 ou de uma ZEIS 3 ocupada. O cumprimento de tais requisitos, portanto, deverá ser prévio à abertura do certame licitatório da PPP, sob pena da incompatibilidade do projeto contratado com a vocação territorial da ZEIS, e da repetição do padrão histórico do

conselho gestor ser usado apenas como forma de validar projeto elaborado sem participação da população atingida.

A convalidação de opção por parte do poder público por implementação de PPP em ZEIS sem ter passado previamente no conselho gestor só será possível se a PPP for compatível com a vocação territorial daquela ZEIS e se for garantida a possibilidade de os moradores elaborarem contrapropostas com igualdade de recursos e apoio técnico para deliberação da população impactada pelo projeto.

5.3. Sobre a PPP Habitacional Casa da Família

Em 18 de janeiro de 2018, a Prefeitura de São Paulo, por meio de sua Secretaria Municipal da Habitação e da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), lançou o primeiro programa de parceria público-privada de habitação do município. Trata-se de uma parceria do poder público com privados para a construção de 22.950 mil novas unidades habitacionais em 12 lotes em diferentes regiões da cidade para famílias de baixa, média e alta renda,³³ sendo dessas apenas 13.313, ou 53%, das unidades para HIS 1, que atende famílias nas faixas de renda entre 1 a 3 salários mínimos, que correspondem ao maior percentual do déficit habitacional de São Paulo, além da construção de equipamentos públicos – que podem, por exemplo, ser creche, unidade básica de saúde, entre outros – e áreas para exploração comercial. Além da construção, os privados ficam responsáveis pela gestão do projeto por 20 anos. Já a prefeitura oferece imóveis públicos para a construção (podendo, inclusive, desapropriar imóveis para dar lugar à PPP), paga pelas unidades construídas, e contrapres-

33 Considerando a projeção dos dois editais de licitação lançados em 2018 e 2020 (UNGARETTI et al., 2020).

tações mensais à empresa, pela gestão dos serviços. Os valores dos contratos previstos nos editais somam cerca de R\$4,3 bilhões.

A prefeitura lançou dois editais³⁴ abrangendo 12 lotes em diferentes áreas da cidade, sendo que 11 deles foram contratados.

5.4. Da justificativa da PPP Habitacional Municipal

A inédita opção pela parceria público-privada em âmbito municipal e para fins de promoção da política habitacional foi publicamente justificada nos seguintes termos pela COHAB-SP (2018):

Com o esgotamento das potenciais fontes de financiamentos para o setor público, o município se obriga a buscar formas alternativas para continuar e ampliar os investimentos direcionados para a construção de moradias populares. Considerando apenas os orçamentos correntes da Secretaria Municipal de Habitação e da Cohab-SP para construção de novas unidades habitacionais, da ordem de R\$ 580 milhões anuais, e um custo unitário de produção de R\$ 150 mil, o município levaria cerca de um século para zerar o déficit habitacional de hoje, estimado em 474 mil moradias, considerando famílias com renda de até 10 salários. Diante desse cenário, é essencial desenvolver ações de fomento capazes de atrair o interesse privado – capitais e tecnologias – para ampliar de modo significativo os investimentos no segmento de habitação popular na cidade de São Paulo (COHAB-SP, 2018).

Assim, para atrair investimentos que o orçamento público estaria supostamente impossibilitado de prover, optou-se por uma política pública habitacional baseada em um contrato administrativo de concessão administrativa, pelo qual o parceiro público cede terrenos de sua titularidade (ou a serem desa-

34 Editais de Concorrência Internacional COHAB-SP nº 001/2018 e 001/2020.

propriados) e pagaria contraprestações pecuniárias ao parceiro privado, incumbido, por sua vez, da implantação de habitações de interesse social e de mercado popular, acompanhadas de infraestrutura urbana, equipamentos públicos, empreendimentos comerciais e da prestação de determinados serviços públicos (como o desenvolvimento de trabalho social, de pré e pós-ocupação, apoio à gestão condominial, apoio à gestão da lista de beneficiários, de manutenção predial, de espaços livres e áreas verdes). Essa justificativa não se sustenta. Lessa e Peres (2019) apontam os riscos econômicos atrelados às PPP do ponto de vista do orçamento público, constituindo, gerando “um preocupante cenário de instabilidade orçamentária e financeira futura” (LESSA; PERES, 2019).

Aqui nos interessa, no entanto, apontar a fragilidade dessa justificativa frente aos territórios onde incide a PPP e, portanto, ao regime jurídico das ZEIS ocupadas. Se em áreas de ZEIS 1 a vocação territorial é a regularização fundiária e urbanização para permanência da população moradora, por que arrecadar recursos para um projeto que viola os direitos dos moradores e desrespeita o regime jurídico das ZEIS? O valor necessário às melhorias na área deveria ser estimado depois da construção de um plano de urbanização das ZEIS e deveria ser aderente a ele. Ou seja, faz parte de um plano de urbanização prever os recursos necessários à sua execução e as fontes desses recursos.

5.4.1. Primeira contradição: Lote 12 da PPP Habitacional ocupado pelas comunidades Futuro Melhor e Sapo

Contraditoriamente à proposta da PPP Habitacional Municipal que envolve a construção de novas moradias, esperava-se que seus perímetros incidissem sobre áreas públicas não edificadas ou subutilizadas, bem localizadas, mas ao que se assistiu foi a delimitação de alguns de seus lotes sobre áreas ocupadas

demarcadas como ZEIS, e parte delas identificada como área de risco. Essa delimitação se deu tanto no edital de licitação quanto na execução dos contratos, quando, com base em uma cláusula contratual que permite a mudança ou acréscimo de áreas, foram acrescentadas áreas de três ocupações de moradias.

No caso do Lote 12, parcela do perímetro é ocupada pela comunidade Futuro Melhor, com a qual o poder público já se havia comprometido com a regularização fundiária e a urbanização, deliberada pela comunidade e deferida pela Secretaria Municipal de Habitação. Depois do início da contratação da PPP Habitacional, foram adicionadas outras áreas ao contrato, relativas às ocupações Imirim, Parada Pinta e Elza Guimarães, vinculadas à Frente de Luta por Moradia.

No perímetro inicial previsto, uma extensa área de propriedade pública (sob gestão da CTEEP, concessionária responsável pela transmissão de energia elétrica do estado de São Paulo) e privada,

Figura 8

Lote 12 da PPP Habitacional Municipal Casa da Família

Fonte: Edital da Concorrência Internacional nº 001/2018, p. 138-137; Geosampa; Google Earth. Elaboração: Ulisses Castro, LabCidade FAUUSP, 2020.



ocupada há décadas por milhares de famílias trabalhadoras de baixa renda e demarcada como ZEIS 1, previu-se a remoção para a construção de 3.000 (três mil) unidades habitacionais, sendo: 1.800 HIS 1 (para famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos); 600 HIS 2 (de 3 a 6 salários mínimos); 600 HMP (acima de 6 salários mínimos), mais infraestrutura pública (como melhorias viárias e a criação de um parque linear margeando o Córrego do Bispo), equipamentos públicos não especificados e empreendimentos não residenciais privados, com valor estimado do contrato de R\$621.485.152,00 (seiscentos e vinte e um milhões, quatrocentos e oitenta e cinco mil, cento e cinquenta e dois reais).

5.4.2. Segunda contradição da PPP Casa da Família: exige remoção de famílias para construção de novas unidades

Legitimada com o “carimbo” de interesse social da habitação, a PPP da Habitação promove o avanço da produção imobiliária de mercado sobre territórios populares, que passam por processos de apagamento e de remoções, sob a justificativa de que a conta da modelagem precisa fechar de forma a garantir atratividade para o setor privado no negócio (ALMEIDA et al., 2020).

Assim, contraditoriamente, a implantação da obra proposta depende da remoção de mais de 6.000 famílias, ao passo que seriam construídas apenas 3.000 unidades habitacionais, dentre as quais apenas 1.800 destinadas à HIS – Faixa 1, incrementando dramaticamente, com isso, o déficit habitacional que a parceria se propunha a reduzir e, ainda, ignorando a legislação urbanística municipal, que reconheceu a necessidade de garantir a permanência das comunidades Futuro Melhor e vizinhas com melhorias na qualidade de vida da população moradora ao demarcar a área como ZEIS 1.

5.4.3. Terceira contradição da PPP Casa da Família: as unidades produzidas não vão para quem precisa

A PPP foi anunciada como uma “inovação para aumentar a oferta de moradias na cidade, que tem um déficit habitacional estimado em 474 mil domicílios, dos quais 368 mil se referem às necessidades das famílias com renda mensal bruta de até seis salários mínimos” (PMSP, 2019). No entanto, grande parte do déficit é formada por famílias que não têm renda ou têm renda de até 1 salário mínimo, além do fato de que várias dessas famílias estão desempregadas ou não conseguem comprovar renda, por terem trabalhos temporários. A PPP prevê a possibilidade de atendimento para famílias que tiverem o financiamento indeferido pelo agente financeiro somente se houver pessoa idosa na família e até o limite de 15% das unidades de HIS 1 construídas em áreas de ZEIS e condicionadas à solicitação expressa da Secretaria Municipal de Habitação, que

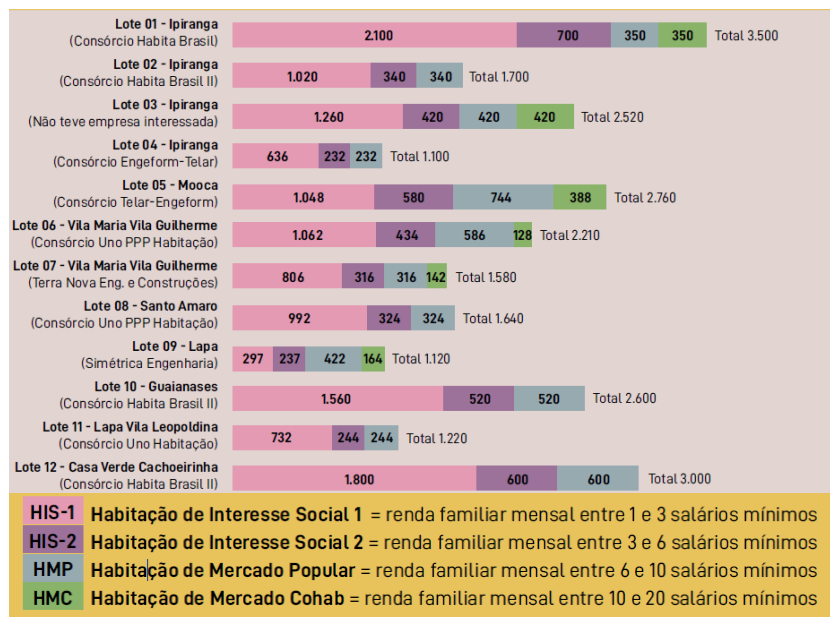


Figura 9

Quantidade de unidades habitacionais previstas para cada lote da PPP Habitacional Municipal Casa da Família.

Fonte: LabCidade, nov. 2020, com base em fontes primárias: Concorrência Internacional COHAB nº 001/2018 (consolidado) e Concorrência Internacional COHAB nº 001/2020.

deverá adquirir essas unidades e indicar a demanda.³⁵ Assim, contraditoriamente à sua motivação, a PPP Habitacional não enfrenta o déficit habitacional.

5.4.4. Quarta contradição da PPP Casa da Família: as unidades produzidas não vão para os removidos

As unidades da PPP Habitacional não serão destinadas aos moradores da comunidade Futuro Melhor por diferentes razões:

- (i) A destinação de unidades da PPP não é vinculada à população das ZEIS atingidas, seja no edital e contratos dos lotes das PPPs,³⁶ seja na regulamentação municipal dos critérios de ele-

35 Item 6 do Edital de Concorrência Internacional COHAB-SP nº 001/2018:

“6 Reservas de unidades para situações extraordinárias

6.1 Mediante solicitação expressa e devidamente motivada da SEHAB, dirigida ao PODER CONCEDENTE até o marco contratual para início do TRABALHO TÉCNICO SOCIAL DE PRÉ-OCUPAÇÃO, até 15% (quinze por cento) do total de HIS-1 (FR1 a FR6) de cada Lote poderão ter direcionamento extraordinário para as seguintes situações, nas quais a COHAB-SP atuará como AGENTE FINANCEIRO:

6.1.1 Atender famílias de idosos e/ou que venham a ter o financiamento negado pelo AGENTE FINANCEIRO escolhido pela CONCESSIONÁRIA, mas que preencham requisitos de justificada inexorabilidade de atendimento; e

6.1.2 Compor programa ou ação de atendimento habitacional na modalidade de aluguel social, preferencialmente para idosos e estudantes.

6.2 O direcionamento extraordinário a que se refere o subitem 6.1. supra somente se aplicará:a) em áreas disponibilizadas pelo PODER CONCEDENTE e gravadas como ZEIS na legislação urbanística;b) se para a COHAB-SP forem tempestivamente transferidos os recursos financeiros necessários para cobrir os valores equivalentes aos da ALAVANCAGEM a que a CONCESSIONÁRIA faria jus se as unidades fossem comercializadas ordinariamente”;

36 Os contratos das PPPs Habitacionais, conforme modelo no Anexo VII do Edital de Concorrência Internacional COHAB-SP nº 001/2018, previram: “2.3.2 Precedidas da publicação de ato convocatório específico que contemple de modo objetivo os critérios de hierarquização da lista das famílias a serem beneficiadas, dentre os quais deverão constar como prioritários a proximidade com o local de trabalho ou de moradia atual dos beneficiários em relação aos empreendimentos que vierem a ser construídos nos termos deste CONTRATO”.

gibilidade para concessão de atendimento habitacional definitivo nos programas de provisão habitacional municipal.³⁷

(ii) Ainda que os moradores da ZEIS se inscrevam no programa para atendimento de acordo com os critérios de destinação previstos na regulamentação, não conseguirão ser atendidos, porque não se adequam aos critérios de faixa de renda e bancários para acesso ao crédito e às unidades. O cadastro de moradores realizado em 2020 pela Associação Futuro Melhor (2020) demonstrou que 78,86% das famílias declararam renda de até 1 salário mínimo, 18,30% declararam renda de 1 a 2 salários mínimos e apenas 2% declararam renda de 2 a 3 salários mínimos, sendo que 40,74% das famílias não têm nenhum membro com carteira assinada. Ou seja, considerando a renda da imensa maioria das famílias e os demais critérios excludentes, como comprovação da mesma e negativas perante os órgãos de proteção ao crédito, praticamente nenhuma família conseguiria acesso às unidades habitacionais produzidas.

(iii) Ainda que fossem indicadas como demanda da SEHAB, o número de famílias ameaçadas de remoção pelo projeto é muito maior do que os 15% das unidades de HIS 1 previstas no edital e, ainda, nem todas as famílias nessas condições têm pessoas idosas na sua composição.

Tendo isso em vista, fica mais uma vez evidente que a construção de unidades novas por meio da PPP Habitacional é incompatível com a vocação territorial e com o regime jurídico das ZEIS 1.

37 Decreto Municipal nº 61.282/2022.

6. Na luta por permanecer e como reação à PPP Habitacional, surge a mobilização #AtingidosporPPP

Buscando fazer frente a essa política e ao completo apagamento das comunidades, no período de setembro a dezembro de 2020, mutirões realizados pela Associação Futuro Melhor e entidades parceiras colheram 1.780 (mil setecentas e oitenta) assinaturas de moradores em abaixo-assinado manifestando expressamente sua contrariedade em relação ao projeto da PPP de habitação do município de São Paulo.

Frente às ameaças de remoção, a comunidade Futuro Melhor (liderada por sua associação de moradores), inserida no perímetro original do Lote 12 da PPP, articulou-se com a comunidade vizinha, do Sapo, e com as ocupações Elza Guimarães, Parada Pinto e Imirim, que foram posteriormente incluídas no projeto através de uma alteração contratual que permitiu ao poder público conceder ao parceiro privado novas terras públicas não previstas inicialmente no edital. Em torno dessa aliança, formou-se a Campanha



Atingidos pela PPP, uma extensa rede de apoio, constituída por assessorias técnicas, universidades públicas, movimentos populares e entidades da sociedade civil, nomeadamente: Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública Estadual, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, LabCidade FAUUSP, União Nacional por Moradia Popular, Pastoral da Moradia, Fórum dos Direitos da Criança e dos Adolescentes – Cachoeirinha, Fórum dos Direitos da Criança e dos Adolescentes – Cachoeirinha, Frente de Lutas por Moradia (FLM) e BrCidades.

Desde então, foram produzidos inúmeros trabalhos destinados a dar visibilidade às lutas populares contra a implantação da PPP e favoráveis à reivindicação histórica de regularização fundiária e urbanização da Futuro Melhor. Dentre as estratégias mobilizadas para a tal finalidade, destacam-se:

1. manifestação popular contra a PPP, ocorrida em 2019;
2. carta aberta assinada por 85 movimentos e entidades da sociedade civil;
3. 5.000 cópias do jornal anexo distribuído na comunidade;

Figura 10

Córrego do Bispo, Jardim Peri, Cachoeirinha – Zona Norte de São Paulo. Mapeamento realizado sobre bases cartográficas de 2017 e visitas de campo.

Fontes: Geosampa, Censo Escolar 2016. Elaboração: Pedro Mendonça, LabCidade FAUUSP, 2019.



4. uma série de episódios de um zapcast da campanha, que circula em grupos de WhatsApp das comunidades e na Rádio Cantareira, rádio comunitária da Rede de Proteção e Resistência ao Genocídio;

5. live de lançamento da campanha #AtingidospelaPPP;

6. apresentação do Projeto na Mesa nº 21, do Fórum 21;

7. apresentação do trabalho no XI Congresso Brasileiro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU);

8. publicação do artigo nos Cadernos da Defensoria Pública, denominado *Articulação #AtingidospelaPPP: relatos de uma experiência de resistência contra remoções*.

Destaca-se, em especial, a organização da própria comunidade por meio da Associação Futuro Melhor, que promove, historicamente, levantamentos e cadastros das famílias, assembleias e debates para deliberarem sobre os assuntos da comunidade. Há, portanto, um histórico de participação social que deve ser continuado e respeitado.

6.1. A partir dos #AtingidosporPPP, diversas entidades e a comunidade ganham um edital do CAU para elaborar um plano de regularização urbanística

Em dezembro de 2021, a comunidade Futuro Melhor, com alguns apoiado-res,³⁸ conseguiu vencer, em primeiro lugar da região Sudeste e terceiro do Brasil, o Edital de Chamamento Público do CAU/BR nº 5/2021, de apoio à assistência técnica para habitação de interesse social, elaboração de um Plano Popular para o Futuro Melhor envolvendo leituras e propostas de urbanização e regularização urbanística para seu território.³⁹

38 Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), Núcleo São Paulo do BrCidades e Pastoral da Moradia de São Paulo.

39 Ver Termo de Fomento CAU/BR nº 009/2021.



O PLANO POPULAR PARA O FUTURO MELHOR

por FIO Assessoria Técnica Popular, outubro de 2022

O **Plano Popular para o Futuro Melhor** é um projeto que já está em fase final (previsão de término para dezembro de 2022) e envolveu etapas de diagnóstico socioeconômico, diagnóstico comunitário, estudos fundiários, urbanístico e habitacional, estudo de riscos socioambientais e a indicação das intervenções urbanísticas necessárias. O plano vem sendo desenvolvido de forma participativa, com intensa participação popular, realizadas através de diversas oficinas, encontros, debates com a comunidade. Em termos gerais, propõe a realização do direito à moradia através da regularização fundiária de interesse social (REURB-S) e urbanização, garantindo a posse, respeitando o direito da população de permanecer nas áreas ocupadas, evitando remoções arbitrárias e qualificando o espaço urbano, com a adequação ambiental e social do espaço construído. Dessa forma, preserva os vínculos socioespaciais com o território. Para sua efetivação exige uma combinação entre intervenções públicas de infraestrutura urbana e titulação de terra, conforme exigência legal. A partir dos levantamentos de campo, constatou-se que:

→ As famílias residentes na Comunidade Futuro Melhor não serão contempladas pelo modelo econômico da PPP Habitacional Municipal.

O levantamento socioeconômico amostral realizado em 2022 com 653 famílias⁴⁰ mostra que 63,7% das famílias não têm emprego formal, 48,8% declaram ter restrição de crédito, mostrando que 59,5% da comunidade não se enquadraria nas regras para obter a moradia via Parceria Público Privada Habitacional.

Colagem do Parque Linear Córrego do Bispo – Regularização Fundiária, desenvolvido por FIO Assessoria Técnica Popular. Outubro de 2022.

40 O levantamento possui 45 perguntas e foi construído de forma conjunta entre técnicos, apoiadores e moradores com o objetivo de atualizar os dados socioeconômicos e de moradia das famílias, além de obter informações sobre a infraestrutura local.

Quadro 1

O Plano Popular para o Futuro Melhor

→ **As edificações e infraestrutura existentes estão consolidadas e devem ser melhoradas**, evitando a remoção de 86% da comunidade proposta pela PPP, uma ação muito impactante fisicamente e socialmente. Constatou-se o alto grau de consolidação da comunidade no tocante ao tipo de construção (83,7% de alvenaria), e existência de infraestrutura urbana, como acesso à água (91%) e à energia elétrica (99,3%). É alto o tempo de permanência, 45,2% das famílias residem há mais de 20 anos e 30,7% há pelo menos 10 anos. Assim, o projeto de urbanização integrada se apresenta como uma solução de menor impacto socioambiental, para os moradores e para o território.

→ **A preservação do Córrego do Bispo e seus afluentes é uma pauta prioritária da Comunidade Futuro Melhor**. É possível harmonizar a consolidação do uso habitacional e a sensibilidade ambiental da área, considerando a lei de regularização fundiária em faixa de APP em áreas com altas interferências antrópicas⁴¹, desde que haja melhorias das condições ambientais, como por ex., soluções para o afastamento do esgoto e demais ações relacionadas a saneamento básico em um projeto de urbanização. Além disso, o Plano Popular defendido pelos moradores da comunidade, prevê a implantação de parque linear com equipamentos esportivos e culturais nas margens do Córrego do Bispo e seus afluentes, se estendendo também para a área de proteção sobre as torres de transmissão de energia da empresa CTEEP (Ver imagem que abre o box).

→ **É possível eliminar o risco com o mínimo de remoções de moradias**. O Relatório de Análise de Riscos Socioambientais e Proposições de Intervenções de Melhoria da Segurança, elaborado pelo eng. Celso Carvalho, demonstrou que a ocupação não apresenta impedimentos para a regularização fundiária, con-trapondo a proposta de remoção em grandes proporções proposta pela PPP. O relatório indica medidas de segurança de caráter definitivo. Entre as soluções propostas estão: a canalização dos afluentes, a implantação de sistema de micro reservatórios, escadas de descida d'água, poços de visitas e bocas de lobo. Além da implantação de um parque linear ao longo do Córrego do Bispo, com a função de servir de área pública de lazer nas épocas secas e de área de contenção de cheias nas épocas chuvosas. As obras podem exigir reformas e reassentamentos pontuais, que serão dimensionados na proposta de urbanização da Comunidade.

Quadro 1

O Plano Popular para o Futuro Melhor

As assessorias que coordenam o projeto são a FIO Assessoria Técnica Popular, de arquitetura especializada, e a assessoria jurídica do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, além do envolvimento de diferentes técnicos, como a arquiteta

⁴¹ Lei nº 13.465/2017

Tereza Herling⁴² e o engenheiro civil Celso Carvalho.⁴³ A seguir, é apresentado um texto síntese elaborado pela FIO Assessoria Técnica Popular elencando as etapas já realizadas e as constatações que dão embasamento para a intervenção prevista, que deve ser finalizada no próximo mês.

Considerando seu processo participativo e democrático, esta se mostra como *a alternativa que de fato permite o exercício do direito social à moradia e assegura a participação democrática* para as pessoas e famílias que terão suas vidas diretamente afetadas pelo projeto de urbanização.

7. Desconsiderando o processo em curso, a PPP aterrissa com uma proposta...

Apesar da relevante mobilização desenvolvida pela comunidade e apoiadores, o avanço da PPP ignorou os processos em curso, e a concessionária e a prefeitura apresentaram três propostas elaboradas sem qualquer diálogo com as comunidades, que envolvem a construção de unidades habitacionais verticais cuja construção exige a remoção de muitos domicílios, em percentual correspondente a 81,5% (alternativa A), 55,1% (alter-

42 Tereza Herling é arquiteta, professora do Mackenzie, e atuou como consultora em políticas públicas urbanas habitacionais para o Banco Mundial e a Citieze Alliance, além de ter sido secretária adjunta da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) em São Paulo (2013-2016).

43 Celso Santos Carvalho é engenheiro civil, especialista em Infraestrutura Sênior do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão aposentado. Tem experiência na área de gerenciamento de riscos geotécnicos, regularização fundiária e gestão pública, atuando principalmente nos seguintes temas: análise de riscos, regularização fundiária, monitoramento de programas e administração pública. É mestre e doutor pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo e foi professor no Departamento de Estruturas e Engenharia Geotécnica da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo no período de 23.04.1990 a 06.10.2011

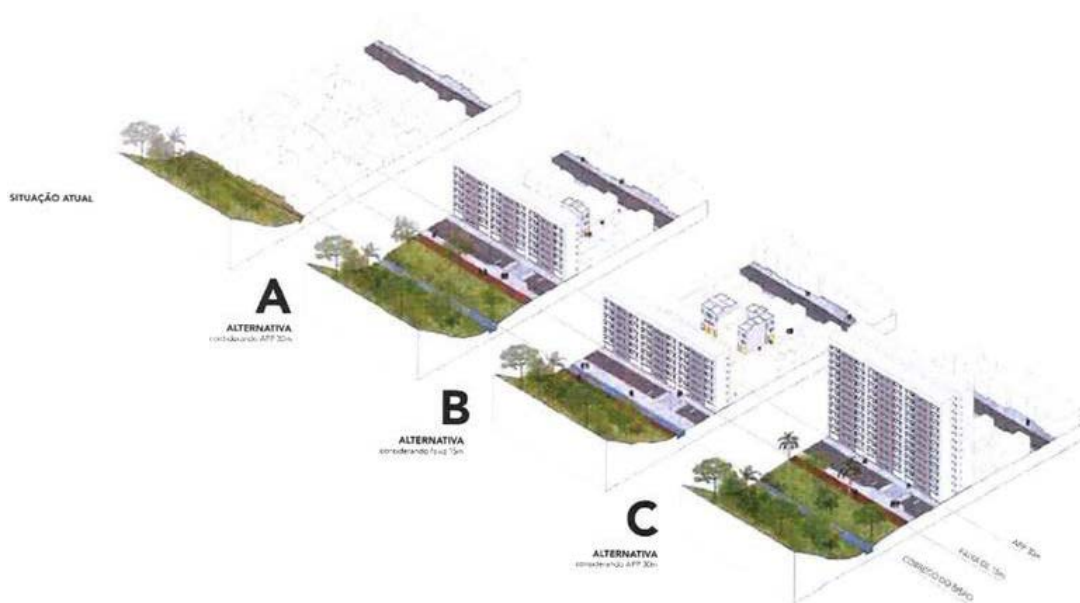


Figura 11

Imagens das propostas da concessionária apresentadas pela prefeitura como propostas para a PPP, obtidas a partir de ofício. O projeto inteiro foi apresentado, mas até agora não foi discutido com a comunidade.

nativa B) ou 86% (alternativa C) para fora da área do entorno do Córrego do Bispo.⁴⁴

As três alternativas oferecidas pela municipalidade são muito impactantes, tanto fisicamente como socialmente, e desconSIDERAM em absoluto a reivindicação histórica, a luta da comunidade pela permanência de suas moradias e urbanização da área e os processos democráticos de elaboração de plano que já estão em curso.

⁴⁴ As três alternativas de projetos para implantação do Lote 12 da PPP foram apresentadas pela municipalidade em resposta a ofício encaminhado pela Defensoria Pública.

7.1. Conselho Gestor de ZEIS está sendo montado depois que o projeto foi elaborado, e não o contrário, como exige a lei

O processo de constituição e de funcionamento do conselho gestor, se servir apenas para legitimar o projeto da PPP em curso e as remoções previstas, desrespeitará a participação democrática e os direitos de permanência das comunidades englobadas pela PPP. Tudo indica, até o momento, que é este o plano da prefeitura: a constituição do conselho gestor para a área está se dando após a definição do projeto de implantação da PPP, da efetiva contratação da empresa vencedora do edital, e da criação de projetos que desconsideram a manifestação sistematicamente pronunciada pelos moradores da área, associações, representantes de ONGs que atuam na região, uníssonos no sentido de que a regularização fundiária é a medida que se impõe. Da forma como se encontram previstas a portaria de deflagração do processo eleitoral e a respectiva minuta de regimento interno para o conselho gestor, os parâmetros legais impostos à deliberação do Conselho Gestor de ZEIS 1 previstos no PDE de São Paulo também estão sendo desconsiderados. Para garantia dos direitos da população moradora de ZEIS 1, é necessária a previsão expressa dos parâmetros mínimos e limites das propostas de urbanização que podem ser deliberadas, bem como de instrumento capaz de assegurar a efetiva participação da população efetivamente atingida pelo projeto, sob risco da sua sub-representação, conforme já descrito anteriormente neste documento.

7.2. Mesmo antes de se formar um Conselho Gestor de ZEIS, já existe um processo participativo de planejamento do território, mostrando que a experiência democrática não se limita aos processos no âmbito dos espaços institucionais colegiados

A experiência democrática não se limita aos processos de formação de cole-giados, tampouco às decisões, tomadas pela maioria dos representantes nesses fóruns, mas envolve um processo contínuo de formação e participação direta e in-direta, que envolve a apresentação e publicização de informações, dados, estudos e argumentos por parte do poder público e de diferentes atores sociais, e debates públicos, que envolvam contraposição de ideias e argumentos por meio de diferentes técnicas e instrumentos, como oficinas, audiências públicas, entre outros. Assim, o Conselho Gestor de ZEIS não deve ser o único instrumento participativo disponibilizado aos moradores e às moradoras da Futuro Melhor e entorno. Deve ser complementado por outros instrumentos de participação previstos na legislação urbanística.

Em especial, as decisões não devem ser tomadas apenas por representantes no âmbito do conselho gestor, mas também diretamente por meio de consultas públicas, audiências públicas, oficinas e capacitação.

Os participantes do debate têm pontos de partida bastante discrepantes. De um lado, há representantes do poder público, cercados de todas as informações produzidas e movidos por orientações políticas. Essa “superioridade técnica” pode gerar “pontos de não discussão” e limitar substancialmente a participação das demais categorias. Os representantes da sociedade civil, principalmente profissio-nais, pesquisadores e professores, podem fazer o contraditório técnico, caso tenham esse conhecimento, e envolver-se em uma rede interinstitucional de

apoio aos moradores. E, ainda, os saberes populares formados pelos moradores, decorrentes do vínculo com o território, são igualmente valiosos para o processo deliberativo. Por outro giro, a disparidade entre os participantes não é apenas técnica, mas também política. Daí a importância também de coletivos, movimentos e redes populares, no apoio dos moradores. Não se pode olvidar o direito da população à ATHIS.

7.3. Debate público: aprofundando a deliberação

Os fins previstos para as áreas demarcadas como ZEIS, conforme sua tipologia, podem ser alcançados de diversas formas pelo Executivo. A PPP não é eleita pela legislação como o instrumento prioritário para incidência em ZEIS 1. Seu emprego deve ser justificado, e a complexidade das situações previstas para a demarcação de perímetros como ZEIS 1 exige cautela na escolha da PPP, em especial porque funciona em uma lógica muito semelhante à dos mercados imobiliário e financeiro.

A incidência da PPP em um perímetro demarcado como ZEIS 1 complexifica o dever geral específico de justificação da autoridade competente sobre a adoção da modalidade contratual-administrativa. Essa complexificação decorre, em parte, da vocação territorial dos perímetros demarcados para o alcance de determinadas finalidades e de cenários realísticos-ideais, como a moradia digna para a população de baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, a recuperação ambiental, a regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, a provisão de novas habitações de interesse social (HIS) e habitações de mercado popular (HMP), etc.

A justificação pela adoção da modalidade contratual-administrativa consistente em PPP, quando incidente em ZEIS 1, deve ser norteada por questões específicas, de modo a demonstrar

que é a solução interventiva mais adequada, em comparação a tantas outras possíveis, para o atendimento habitacional da população de baixa renda moradora no território demarcado como ZEIS.

Caso a PPP, por sua dinâmica, tenha por condão a expulsão dessas populações desse território, especialmente aquelas bastante empobrecidas e precarizadas, absolutamente desprezadas pelas instituições financeiras e, por isso, impedidas de acessar financiamentos imobiliários, não deverá ser adotada. Esse juízo não será de conveniência e oportunidade, por não está na margem de discricionariedade da administração pública a descaracterização do território vocacionado ao alcance de determinados interesses públicos, definidos pela legislação. O juízo será de legalidade. Em outras palavras, a depender da realidade do território e do enraizamento nele de relações e afetos, bem como seu direcionamento legal para a realização de interesse público e alcance de cenários idealizados, a PPP não será uma opção possível.

7.4. Permanência dos moradores no território: aprofundando a proteção

A decisão, seja do poder público, seja do próprio conselho gestor, encontra limites relacionados à proteção de grupos vulneráveis (normalmente vinculados a elementos de legalidade) ou mesmo à priorização na promoção dos direitos e interesses desses grupos (normalmente relacionados a elementos de razoabilidade/proporcionalidade).

O plano de urbanização e o projeto de intervenção em perímetros de ZEIS encontram barreiras importantes em relação à sua margem de deliberação, que é o atendimento à vocação territorial do perímetro demarcado como ZEIS pela legislação

municipal conforme a tipologia específica. A significação dessas tipologias e seus objetivos explícitos demarcam um direcionamento desse território ao atendimento dos direitos e interesses da população vulnerável/precarizada.

Uma evidente diretriz da decisão do conselho gestor e do poder público é a compatibilidade do projeto de urbanização ou de intervenção com a vocação territorial atribuída pelo Plano Diretor, que especifica, em última análise, a função social daquelas propriedades urbanas e do perímetro em seu conjunto. Esse é um limite da decisão majoritária, cujo transpasse poderá gerar o acionamento de mecanismos contramajoritários, ou seja, a atuação, judicial e extrajudicial, dos órgãos de controle (Defensoria Pública e Ministério Público).

7.5. Recomendações para garantia dos direitos dos moradores da Futuro Melhor e de todas as ZEIS 1 e 3 ocupadas de São Paulo

Diante de todo o exposto, elencamos aqui pontos que sintetizam parâmetros mínimos para guiar o processo de constituição e condução do Conselho Gestor de ZEIS 1, que será responsável por discutir e deliberar sobre o plano de urbanização:

- (i) quanto à composição e condução do conselho gestor:
 - respeito à composição tripartite;
 - vedação à representação dos proprietários registrários da área;
 - criação de mecanismos que garantam a igualdade de participação entre os membros do Conselho Gestor de ZEIS (remuneração dos representantes eleitos, disponibilização

de apoio técnico e jurídico, previsão de formas adicionais de participação);

-previsão de formas complementares de participação;

(ii) quanto ao conteúdo da deliberação do conselho gestor:

- respeito à vocação territorial da ZEIS 1;

- vedação a projetos que não estejam vinculados ao plano de urbanização,

- vedação a projetos que promovam remoções sem garantir a permanência da população atingida.

Referências

ALMEIDA, Isadora Marchi de. Entre crenças e compromissos: projeto urbano e interesse público sob lógicas contratuais no PIU Vila Leopoldina – Villa-Lobos. 2020. 280 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

ALMEIDA, I. M.; UNGARETTI, D.; SANTORO, P. F.; CASTRO, U. A. PPPs Habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende aos removidos. 2020. In: MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (Eds) Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares. Observatório de Remoções: Relatório bianual 2019-2020, p. 131-156 (São Paulo: LabCidade FAUUSP).

ASSOCIAÇÃO FUTURO MELHOR. Contagem de moradores - 2020. São Paulo: Associação Futuro Melhor, 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1-4pCNteh-aPOMLuhdcnoG-TF8ieSetdgF/view?usp=sharing>. Acesso em: 11 out. 2022.

BIB DE ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers. Fundamentos e vínculos da política de regularização fundiária: as zonas especiais de interesse social (ZEIS) e o planejamento urbano. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (Coord.). Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. As parcerias público-privadas e sua aplicação pelo Estado de São Paulo. In: SUNDFELD, Carlos Ari. Parcerias Público-Privadas. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BROMFIELD, Heather; SANTORO, Paula Freire. Conselhos gestores de ZEIS como um instrumento de resistência aos planos de reestruturação urbana em São Paulo. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 145-164, jan./jun. 2019.

CALAVITA, N.; MALLACH, A. Inclusionary housing in international perspective: affordable housing, social inclusion, and land value recapture. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

CÂMARA, Jacintho Arruda. A experiência brasileira nas concessões de serviço público e as Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord). Parcerias Público-Privadas. 2.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

COHAB-SP. Cohab-SP será responsável pela concessão da PPP que irá construir 34 mil moradias na capital. São Paulo: COHAB-SP, 2018. Disponível em: <http://cohab.sp.gov.br/Noticia.aspx?Id=3396>. Acesso em: 18 out. 2022.

CYMBALISTA, R. Refundar o não fundado: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERNANDES, E. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, Pedro (Org.). A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; Faperj; Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

FERREIRA, J. S.; MOITSUKE, D. A efetividade da implantação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, R. (Orgs.). Planos Diretores Municipais: Novos conceitos de Planejamento Territorial. São Paulo: AnnaBlume; Instituto Pólis; PUCCAMP, 2007.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Concessão de serviço público. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

HUNGARO, Luis Alberto. Parceria Público-Privada: a concretização de funções sociais da cidade: habitação, saneamento básico e mobilidade urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

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. DOI: 10.1080/07352166.2019.1654895.

KOWARICK, L. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980.

LABCIDADE – LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE. Moradores e comerciantes do Campos Elíseos exigem retomada do pagamento do Auxílio-Aluguel. 09 abr. 2020a. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/moradores-e-comerciantes-docampos-elisios-exigem-retomada-do-pagamento-do-auxilio-aluguel/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

LABCIDADE – LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE. Lançamento da campanha Atingidos pela PPP. 04 set. 2020b. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/lancamento-da-campanha-atingidos-pela-ppp/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

LESSA, Marília Rollemberg; PERES, Ursula Dias. No labirinto das contas públicas: quem controla as PPPs? Novos estudos CE-BRAP, jun. 2018. São Paulo: UOL, 2018.

MARICATO, E. Metrôpole na periferia do capitalismo. São Paulo: Hucitec, 1996.

MENDONÇA, P. H. R. Três contradições das PPPs paulistas: da provisão habitacional aos negócios imobiliários-financeiros. Anais do XVII Enanpur. São Paulo, ANPUR, maio 2017.

MENDONÇA, P. H. R. A mobilização de terrenos públicos para a estruturação das parcerias público-privadas de habitação na região metropolitana de São Paulo. Relatório final de pesquisa de iniciação científica. São Paulo: FAPESP, 2018.

MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de ‘serviço público’, ‘serviço de relevância pública’ e ‘serviços de exploração econômica’ para as parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. Parcerias Público-Privadas. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

NOHARA, Irene. Direito Administrativo. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

PALLADINI, G. Parceria Público-Privada para produção de moradia popular no Estado de São Paulo: o Programa da Casa Paulista. Dissertação (mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Habitat. São Paulo: FAUUSP, 2018. 158 p.

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, v. 20, n. 43, 2018, p. 879-903.

PORTO NETO, Benedicto. Licitação para contratação de Parceria Público-Privada. In: SUNDFELD, Carlos Ari. Parcerias Público-Privadas. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Para avançar em projeto, comunidade Futuro Melhor deverá escolher perfil das obras. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação, 2013. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=152203>. Acesso em: 06 out. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Prefeitura autoriza contratação dos vencedores da primeira PPP da habitação da cidade de São Paulo. São Paulo: Secretaria Especial de Comunicação, 2019. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-autoriza-contratacao-dos-vencedores-da-primeira-ppp-da-habitacao-da-cidade-de-sao-paulo>. Acesso em: 17 out. 2022.

ROLNIK, Raquel. Urbanização a conta-gotas. Versus Revista de Ciências Sociais aplicadas do CCJE/UFRJ, n. 2, p. 28-30, ago. 2009.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 11 out. 2022.

SANTORO, P. F.; BORRELLI, J. F. S. Os desafios de produzir habitação de interesse social em São Paulo: da reserva de terra no zoneamento às contrapartidas obtidas a partir do desenvolvimento imobiliário ou das ZEIS à cota de solidariedade In: XVI ENANPUR. Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D. G.; MENDONÇA, P. H. R. O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo. In: ROLNIK, R. et al. (Eds.). Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: LabCidade FAUUSP, 2018a.

SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D. G.; MENDONÇA, P. H. R. Destruir terra pública no processo de financeirização: o caso de São Paulo. In: Anais. São Carlos: IAU/USP, 2018b. Disponível em:

<http://www.iau.usp.br/seminariofinanceirizacao/wp-content/uploads/2018/05/G1-final.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2020.

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. (Eds.). Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: LabCidade FAUUSP, 2018c.

SANTORO, P. F.; ROLNIK, R. (Eds.). Public Private Partnerships in São Paulo downtown and housing rights violations promoted by the State and corporations. LabCidade FAUUSP, SOMO, final report, 2020.

SARMENTO, Daniel. Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetória e metodologia. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SAULE JUNIOR, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, Luiz Bolzan de. Estado Democrático de Direito. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. Parcerias Público-Privadas. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. TILLY, Charles. Democracia. Petrópolis: Vozes, 2013.

VILLELA, F.; ROLNIK, R.; SANTOS, R. A.; LINS, R. D. 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.

UNGARETTI, Débora; CASTRO, Ulisses; SANTORO, Paula Freire. PPP Habitacional em São Paulo: nova concorrência e novas ameaças de remoção. São Paulo: LabCidade FAUUSP, 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/ppp-habitacional-em-sao-paulo-nova-concorrenca-e-novas-ameacas-de-remocao/>. Acesso em: 18 out. 2022.



8. Disputas e discricionariedade do Estado na consecução do Conselho Gestor de ZEIS na PPP Habitacional das Comunidades do Violão, Zona Norte de São Paulo*

Amanda Silber Bleich, urbanista, mestranda em Planejamento Urbano e Regional e pesquisadora do LabCidade | **Ana Luíza Pacheco e Silva**, graduanda em Arquitetura e Urbanismo e pesquisadora do LabCidade | **Paula Freire Santoro**, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e coordenadora do LabCidade | **Isadora de Andrade Guerreiro**, urbanista, professora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e coordenadora do LabCidade

Resumo

As comunidades do Violão conformam um território historicamente ameaçado por remoções, mas também são alvo de melhorias e promessas frustradas de projetos de urbanização e regularização fundiária. Neste artigo, os dispositivos mobilizados – a demarcação da área como uma ZEIS-1 em 2014, a incidência da PPP Habitacional Municipal em 2019, o Conselho Gestor iniciado em 2022 – são analisados a partir de documentos oficiais, regulação, cartografias e das práticas no processo de conformação do conselho, acompanhadas em pesquisa de campo. Para a redação foram visitadas duas abordagens teóricas, a da “sociologia dos instrumentos” (LASCOUMES; LES GALES, 2007), utilizada para análise da escolha e modos de usar os instrumentos, que não são neutros, e noção de dispositivos que são mobilizados para a gestão da população pelo poder político estatal (FOUCAULT, 2008). A análise mostrou que a intenção de priorizar as famílias sob ameaça de remoção não é suficiente para garantir o seu atendimento pela PPP, cujos requisitos não são compatíveis com suas realidades. A possibilidade de resistência dentro do Conselho Gestor é regulada, amoldada e gerida pelo Estado, que mobiliza as regras de forma discricionária e seletiva. A condução do Conselho Gestor e

*Este artigo foi originalmente publicado no 13º Seminário Urbanismo na Bahia, urbBA[23] Territórios ex-Cêntricos: sujeitos, ações, interfaces, 2023.

de mecanismos securitários sobre as comunidades estudadas inicialmente parecem não construir, e chegam até a minar, as práticas inventivas e fabulações sobre o futuro do território, além de não permitir experimentações de formas populares em que se vislumbre outro Estado. No entanto, ao gerarem articulações e encontros, produzem reflexões – e algumas vitórias em relação às normativas e na formação de lideranças – que podem vir a ser transformadoras e promoverem resistência a este poder estatal institucional, fazendo da luta pela permanência uma luta pela sobrevivência.

1. Introdução

Localizada na Zona Norte de São Paulo, a comunidade do Violão é um território periférico¹, objeto de intervenções estatais desde sua ocupação nos anos 1970s. A análise dos planos e programas públicos propostos para a região demonstra uma sequência de ameaças de remoções e promessas não cumpridas de reassentamento, que aparecem nos relatos dos moradores como marcas da violência e da insegurança às quais o Estado os submete.

É sob esta ótica que analisamos a incidência da Parceria Público Privada (PPP) Habitacional Municipal no território, programa que visa a construção de 22.950 mil unidades habitacionais em 12 Lotes na cidade, para diferentes faixas de renda. Desde 2019, a PPP ameaça a permanência das famílias de quatro favelas – Violão I e II, Aurora e Aron Master – incluídas no Lote 07. O edital e o contrato prevêm a “erradicação completa da favela”, localizada em Zonas Especiais de Interesse Social

¹ É um território com alto grau de consolidação, apresentando serviços básicos de infra estrutura urbana – saneamento e energia elétrica –, proximidade de serviços de transporte público e a totalidade das casas é de alvenaria.

1 (ZEIS-1) demarcadas pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014² como zonas que deveriam garantir a permanência, a urbanização e regularização da ocupação, através de um Conselho Gestor responsável pelo plano de urbanização da área³.

O trabalho investiga a formação do Conselho Gestor de ZEIS como parte do processo aprovação da PPP Habitacional, que, ao criar um canal de diálogo com a população, instaura negociações entre a comunidade e o Estado, moldadas e reguladas pelo último, que dita as normas para formação, condução e gestão do Conselho. Nesta condução, o Estado demonstra uma flexibilidade discricionária e seletiva no uso das regras, de acordo com as circunstâncias. É uma atuação distante de uma universalidade pretendida pelo sistema de direitos, mesmo considerando que a igualdade não ocorre sem equidade, mas que não pode ser tendenciosa. Esta hipótese aponta para um Estado que opera por meio de práticas de gestão de populações (FOUCAULT, 2008).

Como método, foram realizadas duas abordagens de análise da incidência do Estado no território e seu reflexo nas dinâmicas socioespaciais. A primeira foi uma análise documental, com a leitura dos planos e projetos municipais, com foco na PPP Habitacional Municipal por meio da leitura dos editais, contrato e processo administrativo, compondo uma visão crítica dos instrumentos urbanísticos e dos objetivos das políticas públicas. A segunda partiu de incursões etnográficas que acompanharam a formação do Conselho Gestor de ZEIS no Lote 07, permitindo uma análise aproximada das práticas adotadas pelo Estado para gerir a população e o território. Ao mesmo

2 Lei Municipal nº 16.050/2014.

3 As ZEIS-1 são instrumentos de planejamento urbano e habitacional do município que têm a finalidade de garantir a regularização fundiária e urbanização de favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais populares na cidade, garantindo a permanência das famílias nos locais demarcados

tempo, conseguiram evidenciar que o espaço do Conselho incita a criação de redes de apoio e solidariedade e a formação de lideranças, que permitem a organização e mobilização do território frente às ameaças.

Estas abordagens contaram com suporte de duas entradas teóricas. Uma literatura que aponta que os instrumentos mobilizados pelo poder público não são neutros (LASCOURMES; LE GALÈS, 2007), uma vez que as instituições têm influência e exercem um efeito de enquadramento sobre a esfera política através de suas regras, desenhos organizacionais e instrumentos mobilizados. A análise da escolha e da forma como instrumentos urbanísticos são mobilizados pode trazer elementos à compreensão do contexto de sua criação, a quais lógicas e interesses respondem, sendo uma forma condensada de conhecimento sobre o exercício do controle social (ALMEIDA; SANTORO, 2019, p. 3). Assim, um instrumento urbanístico de uma política pública possui caráter técnico, mas também “organiza relações sociais específicas entre o Estado e aqueles aos quais ele se endereça” (LASCOURMES; LES GALÈS, 2007, p. 4).

Outra literatura, que considera a política moderna do Estado de gestão populacional que utiliza os instrumentos do urbanismo – e aqui, a política e instrumentos como PPPs, ZEIS e conselhos gestores – como dispositivos, mobilizados para a gestão da população pelo poder político estatal (FOUCAULT, 2008). Sua proposta de análise das práticas, e não apenas das instituições, compreende poder não apenas como repressão ou massificação operada pelas instituições, mas também como governo das condutas da população, que inclusive extrapola a gestão estatal.

2. Comunidades do Violão: sobreposição de projetos e ameaças de remoção

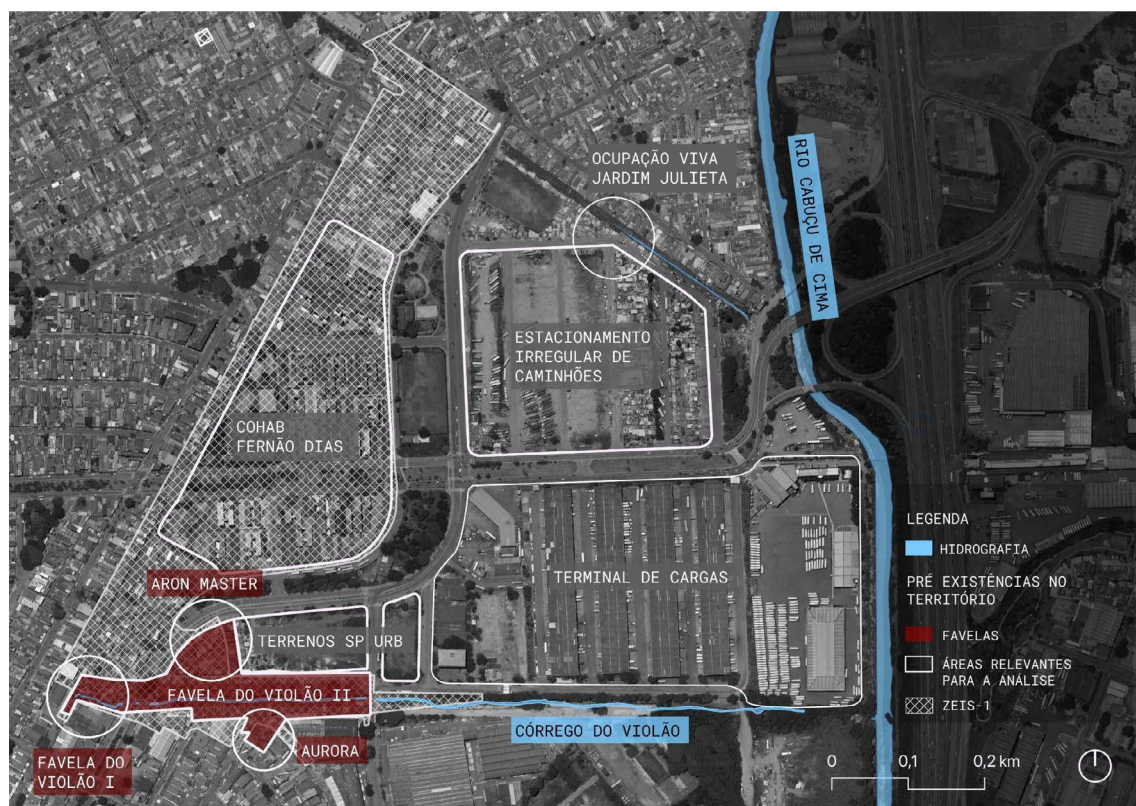
O Lote 07 da PPP está localizado próximo à Rodovia Fernão Dias, no bairro Jardim Julieta, subprefeitura de Vila Maria - Vila Guilherme, Zona Norte de São Paulo. O bairro foi fundado em 1981, às margens do Córrego do Violão, mas o histórico de ocupação e conflitos fundiários antecede sua conformação oficial, e sua história é marcada por tentativas de intervenção do Estado e de ameaças de remoção.

Os moradores relatam que a ocupação das margens do córrego começou na década de 1970, conformando favelas distintas em terras municipais: a Favela do Violão I e II, Aurora e Aron

Figura 1

Projetos implementados e ocupações consolidadas no Jardim Julieta antes da PPP Habitacional

Fonte: Dados da Prefeitura Municipal de São Paulo e do LabCidade. Elaboração própria, 2023.



Master⁴. A área passou a ser palco de tensões com políticas públicas na década seguinte, com a construção do Terminal de Cargas Fernão Dias⁵ e do Conjunto Habitacional Fernão Dias, implementado parcialmente pelo Programa PROMORAR. A intenção de construir o Terminal surgiu com o Plano de Reurbanização do Tucuruvi da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB)⁶. Com dificuldades para completar sua implementação, em 1980, a EMURB cedeu à Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB) 151.538 m² de terra para a implantação da COHAB Fernão Dias. Os moradores relatam que, embora o conjunto habitacional tenha sido construído ao lado das favelas, o atendimento à comunidade não era prioridade.

A primeira fase das obras do Terminal terminou em 1986, com a infraestrutura urbana, viária e a construção de edificações. A Etapa II, ao Norte, não foi concluída, resultando na ociosidade e posterior ocupação de terrenos públicos por estacionamentos irregulares de caminhões. Devido à oferta de trabalho, infraestrutura de serviços e mobilidade, a construção do Terminal atraiu novos moradores para a região, intensificando a ocupação da Favela do Violão (LACERDA, et. al, 2021). Nas últimas décadas, diversos planos urbanos e programas habitacionais foram desenvolvidos para o local, prevendo remoção total ou parcial das famílias para sua realocação em novas unidades habitacionais.

No início dos anos 2000, a Secretaria Estadual de Habitação (SEHAB) desenvolveu um Plano de Urbanização e Regularização Fundiária para o Violão (2006-2007) que previa a remoção de famílias situadas na Área de Proteção Permanente (APP),

4 Para simplificar a redação, as quatro comunidades serão chamadas de “Comunidades do Violão” ou “Comunidades do Córrego do Violão” neste trabalho.

5 Considerado o maior terminal de cargas da América Latina.

6 Através das Leis Municipais 8.079 de 28/06/1974 e 8.191 de 27/12/1974.

com reassentamento em unidades habitacionais previstas para área próxima. O projeto não foi implementado, foi base para o Plano Fernão Dias, elaborado 15 anos depois. Em 2009, o Plano Municipal de Habitação (PMH) 2009-2024 previa a urbanização e regularização do Violão, incluindo a remoção de 45 domicílios do Violão I e 150 domicílios do Violão II. Assim como o anterior, não foi executado.

Em 2015, desenvolvido pela SP Urbanismo⁷ e discutido com participação (UNGARETTI, et. al, 2020), o Plano Fernão Dias atestava a "incidência de uma área de risco geológico em assentamento precário na Favela do Violão", mas previa a consolidação do núcleo habitacional à Sul do perímetro, considerando o reassentamento das famílias das áreas de risco geológico e a APP. Propunha, ainda, a implantação do Parque Linear do Córrego do Violão, viabilizado com o reassentamento da população residente em dois terrenos da SP Urbanismo, que foram desapropriados pela SEHAB para construir 300 moradias.

Paralelamente, a SEHAB e a COHAB lançaram o Chamamento Público nº 012/2015, para seleção de movimentos interessados em promover empreendimentos habitacionais pelo Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades. Em 2016, foi homologada a destinação destes terrenos da SP Urbanismo para três entidades das Zonas Sul e Leste, sobrepondo à destinação prometida pela SEHAB para o reassentamento dos moradores do Violão removidos para a construção do parque linear.

Em 2018, sob nova gestão municipal e sem aviso ou discussão nas instâncias participativas, o Plano Fernão Dias desapareceu do debate público e o edital da PPP Casa Paulista é lançado, incluindo no Lote 07 os terrenos da SP Urbanismo, as áreas re-

⁷ SP Urbanismo é uma empresa pública responsável pela elaboração de estudos e projetos urbanos na cidade, que veio substituir a EMURB, proprietária de imóveis na região, herdados da empresa anterior.

manescentes da implementação do Terminal de Cargas Fernão Dias e as comunidades do Violão, que hoje abrigam entre 800 e 1200 famílias. O edital prevê “a erradicação da favela existente ao longo do Córrego do Violão”⁸ e promete atender às famílias com unidades habitacionais construídas, mas, como será visto, essa promessa não parece verídica. Em 2020, este cenário se complexificou. Com o agravamento da pandemia da COVID-19, uma das quadras do Lote 07 foi ocupada por aproximadamente 400 famílias, conformando a Ocupação Viva Jardim Julieta, que desde então sofre ameaças de remoção e luta por permanência.

Embora as comunidades do Violão sejam territórios de aparente “ausência do Estado”, marcadas pela precariedade e vulnerabilidade, o histórico de projetos urbanos e habitacionais para a região mostra a presença do Estado. Este parece alterar sua estratégia em relação a como ocupar suas terras públicas, ora flertando com uma reorganização produtiva, ora com canalização do córrego, ora com atendimento habitacional, ora com a possibilidade destas servirem para a produção de habitação pelo mercado imobiliário. Embora os planos não tenham sido implementados e as ameaças de remoção tenham ficado no plano simbólico da violência, a PPP Habitacional parece conformar uma nova forma de gestão do território, que, para atrair agentes privados, apresenta uma lógica de mercado, sem o compromisso de atender os removidos ou mesmo incidir sobre as famílias que compõem o déficit habitacional municipal. Como veremos adiante, a remoção prevista no Lote 07 não é condicionante para a construção das unidades habitacionais da PPP. Questiona-se, portanto: qual o interesse do Estado nas comunidades do Violão?

8 Edital nº 001/2018, p. 115.

3. A aposta do poder público na PPP Habitacional

Regulamentadas pelo Governo Federal em 2004⁹ e no município de São Paulo em 2007¹⁰, as PPPs têm sido cada vez mais mobilizadas para construção projetos urbanos e de provisão habitacional (SANTORO; UNGARETTI, 2018; SANTORO, 2019)¹¹. Sua regulação alterou a lei de concessões, criando um modelo de concessão patrocinada pelo Estado, possibilitando “condições para a iniciativa privada implantar e/ou operar empreendimentos públicos de pequena ou nenhuma viabilidade econômica” (PALLADINI, 2018, p. 22-23), lidos como um “mecanismo de revisão do Estado” (MORADO et al., 2018). Em São Paulo, a produção de habitação de interesse social (HIS) tem sido mobilizada em um modelo que concentra recursos públicos na propriedade privada, compra e venda, com novas unidades produzidas pelo mercado - em tese a preços acessíveis. Esta produção é combinada com a narrativa neoliberal da incapacidade dos governos gerirem e financiarem transformações e na concepção ideológica de que o mercado seria mais eficiente, sugerindo formas de acionamento do mercado privado para produzir novas unidades - supostamente mobilizando recursos privados, mas, na prática utilizando um volume considerável de recursos públicos (SANTORO et. al, 2018, p.117).

A primeira PPP Habitacional da cidade, “PPP Casa Paulista”, foi desenhada pelo Governo do Estado em 2012 (MENDONÇA,

9 Lei nº11.079/2004.

10 Lei nº 14.517/2007.

11 A PPP se baseia no modelo DBFO (design-build-finance-operate), no qual o parceiro privado realiza o projeto, a obra, o investimento inicial e presta serviços dentro do período estipulado para a parceria, por meio de um contrato de concessão (entre 5 e 35 anos), com valor superior a R\$ 20 milhões. As PPPs são geridas por uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), podendo ser uma companhia aberta com valores negociados no mercado.

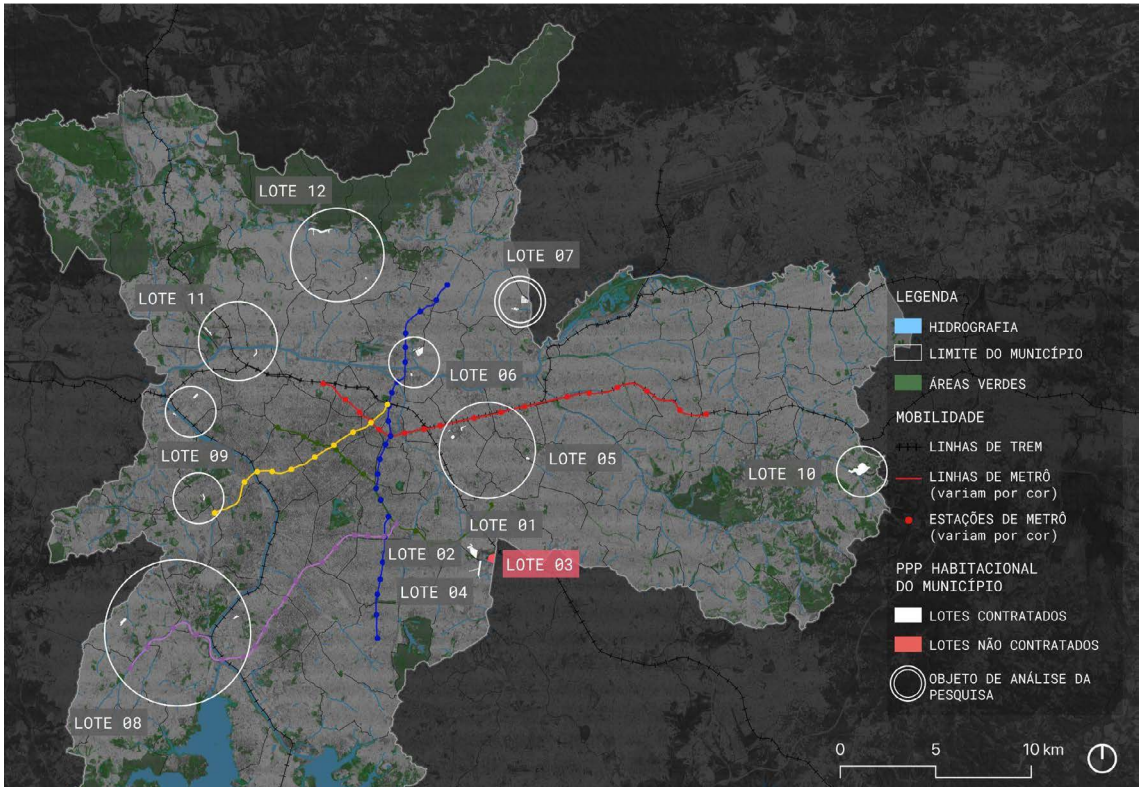


Figura 2

Lotés da PPP Habitacional e transporte de alta capacidade.

Fonte: Dados do edital da PPP Habitacional do Município. Elaboração própria, 2023.

2018) e é criticada por consistir em um projeto urbano que transforma por contiguidade a região central da cidade, destruindo quadras inteiras, com a remoção de famílias que não são posteriormente atendidas pelo programa. Diversos trabalhos analíticos avaliaram a dimensão das remoções das PPPs Estadual e Municipal na cidade (UNGARETTI et al., 2020; SANTORO et al., 2018; BLEICH et al, 2023).

Em 2018, a Prefeitura lançou a “PPP Casa da Família”, passando a ser peça central na provisão habitacional da cidade. Em um edital estruturado em 12 lotes, prevê a construção de 22.950 mil novas unidades para famílias de baixa, média e alta renda¹². De

¹² Edital 001/2018.

todas as unidades propostas, apenas 53% (13.313) são HIS-1¹³. Em 2016, 79,4% das famílias que compunham o déficit habitacional estavam nesta faixa de renda (São Paulo, 2016, p. 21).

A parceria também previu a construção de equipamentos públicos e áreas para exploração comercial, concedendo aos privados a gestão do projeto por 20 anos. A Prefeitura ofereceu imóveis públicos para a construção (podendo desapropriar imóveis para a PPP) e pagará tanto as unidades construídas quanto as contraprestações mensais à empresa pela gestão dos serviços. Os valores dos contratos previstos nos editais somam cerca de R\$ 4,3 bilhões. A primeira leva de contratos foi assinada em abril de 2019¹⁴, incluindo o Lote 07.

3.1 A PPP Habitacional como ameaça de remoção para as famílias do córrego do Violão

No Lote 07, estão previstas intervenções em 13 quadras compostas por terrenos públicos, dentre eles, as comunidades do Violão e a ocupação Viva Jardim Julieta, somando mais de 1.200 famílias sob risco de remoção¹⁵. Como mencionado, o edital prevê a erradicação da favela, com a garantia de atendimento às famílias removidas. No entanto, das 1.580 unidades habitacionais, 806 são destinadas a HIS-1, pouco mais da metade do número total de famílias que moram neste território. Assim, mesmo se as famílias removidas atenderem aos requisitos para financiamento, que veremos adiante, o número

13 Destinadas a famílias com renda entre 1 a 3 salários mínimos.

14 Foram inicialmente contratados 6 dos 12 lotes (Lote 1/Ipiranga, Lote 5/Mooça, Lote 7 Vila Maria/Vila Guilherme, Lote 9/Lapa, Lote 11/Lapa, Lote 12/Casa Verde Cachoeirinha). Um novo edital foi lançado em 2020, no qual foram contratados 5 dos 6 lotes remanescentes (Lotes 3 e 4/Ipiranga, Lote 6/Vila Maria – Vila Guilherme, Lote 8/Campo Limpo, Lote 10/Guaianases).

15 Valor aproximado citado pela Prefeitura. A selagem das moradias foi feita em 2022 e até agora não foi oficialmente divulgada.

de unidades produzidas nesta faixa de renda não é suficiente para contemplá-las em sua totalidade.

A área das favelas (ver Figura 3) é destinada à recuperação ambiental e construção de equipamentos públicos, evidenciando que a remoção das famílias não é condicionante para a construção das unidades habitacionais, tampouco para a construção de edificações para exploração econômica do parceiro privado. Ainda, em outubro de 2022 a Secretaria Municipal Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) iniciou obras de contenção das margens do córrego, concluídas em julho de 2023 e que, segundo a Prefeitura, solucionaram a situação de risco. Paralelamente, um Estudo Preliminar foi elaborado pela Con-

Figura 3

Destinação das quadras do Lote 07 da PPP e demarcação das ZEIS-1.

Fonte: Dados do Edital da PPP Habitacional do Município. Elaboração própria, 2023.



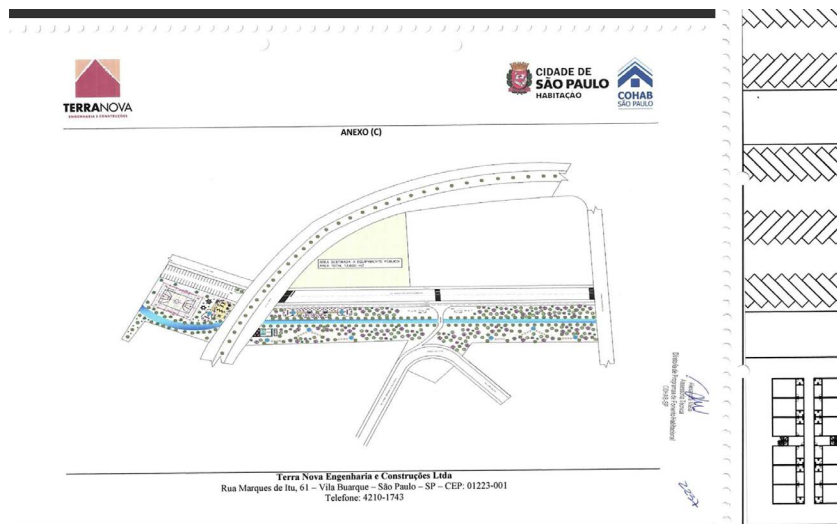


Figura 4

Proposta de intervenção urbanística para as comunidades do Violão apresentada em Estudo Preliminar pela empresa TerraNova.

Fonte: Terra Nova Engenharia e Construções. Estudo Preliminar Item 9.2.1.2 do Contrato - Respostas. 2019

cessionária, com a implantação de um parque linear genérico, pressupondo a remoção completa das favelas, dando espaço à vegetação e bancos em forma de violão (Figura 4).

Em maio de 2023, quatro anos depois da assinatura do Lote, os requisitos para a seleção dos beneficiários foram publicados em um edital de convocação¹⁶ que deixa dúvidas sobre o atendimento das famílias sob ameaça de remoção. O processo de seleção começa com a formação de uma lista de possíveis beneficiários pela COHAB, segundo requisitos gerais de enquadramento¹⁷. Mesmo sendo classificadas como “Grupo I”

16 Edital de convocação com requisitos para atendimento pela PPP Habitacional do Município. Disponível em: <https://diariooficial.prefeitura.sp.gov.br/md_epubli_visualizar.php?kHdgtACKKWjxjOVDE7BkQy24RK_w0WYcD MI-4xNfLbdmy7uQuj8vFtr9FrZOu0-rovWteOPXZ8Bm_uWZ7VPAqcX-mbMUuFvmU-XDv-KxZQ-2eeD7qYR0sCSr35u R06x5CL>. Acesso 30/08/2023.

17 Eles são: ter renda mensal entre 1 a 10 salários mínimos; que não sejam proprietários de outros imóveis residenciais no território nacional; que não tenham sido atendidos previamente por qualquer programa de provisão habitacional e que integrem os cadastros municipais, e/ou estaduais e da União).

de prioridade, as famílias precisam atender todos os requisitos gerais. Os documentos comprobatórios para atendimento e financiamento não são descritos no edital, serão definidos por um Agente Financeiro, escolhido pela Concessionária, que poderá conduzir pesquisas no mercado de crédito imobiliário e ao consumidor, e excluir do atendimento famílias que estejam em situação de dívida ou inadimplência (BLEICH et. al, 2023).

Um fluxo similar foi adotado na PPP Habitacional do Estado, que removeu dois quarteirões nos Campos Elíseos (Centro) em 2021, na pandemia de COVID-19, para a construção das unidades do Lote 01.

“(...) depois de anos de espera e falta de informações [as famílias] estão sendo convocadas a entregar em dez dias uma lista enorme de documentos de forma digitalizada que inclui, entre outros, imposto de renda, carteira de trabalho, comprovante de pagamento do INSS, licença para exercício da profissão... Ora, a situação socioeconômica da maioria das pessoas que morava e trabalhava na região é de grande informalidade: muitos não têm documentos em dia, holerites, os comprovantes exigidos, conta em banco. Muitos não têm renda fixa, emprego estável, crédito no celular ou conhecimento para acessar, realizar a digitalização e enviar toda a documentação; há intermitência nos rendimentos e de trabalho; tudo isso impacta as condições de conseguirem atender a documentação solicitada e se enquadrar nas exigências do financiamento.” (SANTOS, et. al, 2022).

As famílias removidas pela PPP Estadual relatam¹⁸ terem sido barradas do atendimento por não possuírem os documentos comprobatórios. A realidade de informalidade delas se assemelha à realidade das comunidades do Violão. Contudo, o histórico de ameaças de remoção e promessas de atendimento habitacional não realizadas pelo Estado causaram descrença na população, como relatado por moradores, que não acredi-

18 Os relatos foram obtidos por meio do trabalho de campo realizado pelos pesquisadores do LabCidade.

tavam na implementação de um projeto no local ou na remoção da comunidade. Como não há uma organização política estruturada na comunidade, a interface com o poder público é limitada e a difusão de informação, desorganizada – o que contribui com essa narrativa. Entretanto, o avanço da PPP e a constituição do Conselho está transformando este cenário.

4. Conselho Gestor de ZEIS

As discussões urbanas dos anos 1980 criticavam o modelo de urbanização excludente das cidades brasileiras (MARICATO, 1982) e influenciaram a Constituição Federal (1988) e o Estatuto da Cidade (2001), que colocaram os assentamentos precários no centro das políticas urbanas, procurando incorporá-los à cidade. As ZEIS já vinham sendo testadas nos municípios nesta década e foram lidas como o instrumento que garantiria a permanência da população, suas formas de morar, promovendo urbanização e regularização destes assentamentos (ROLNIK; SANTORO, 2014).

Em São Paulo, as ZEIS foram incorporadas ao PDE de 2002, e o de 2014 as revisou, ampliou as áreas demarcadas e reestruturou suas modalidades.¹⁹ Além disso, tornou obrigatória a formação de Conselho Gestor das ZEIS 1 e das ZEIS 3 para a elaboração e a aprovação de um plano de urbanização (BROMFIELD, SANTORO, 2019). O Conselho Gestor deve ser constituído por representantes dos moradores, do Executivo e da socieda-

¹⁹ ZEIS 1 – áreas ocupadas por população de baixa renda, para regularizar; ZEIS 2 – áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas destinadas para produção de HIS, entre centro e periferia; ZEIS 3 – áreas que concentram edifícios, glebas ou lotes não utilizados ou subutilizados, bem localizados, imóveis encortçados, em áreas centrais, e com boa oferta de infraestrutura; ZEIS 4 – áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas em Áreas de Proteção de Mananciais, onde incidem normas estaduais específicas; ZEIS 5 – áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas destinadas para produção de empreendimentos de HIS e Habitação do Mercado Popular (HMP).

de civil, formando um espaço para a elaboração, discussão e deliberação das intervenções urbanísticas a serem realizadas no território, estando subordinados à legislação das ZEIS (SANTORO et al., 2023). Pelo PDE, a constituição do Conselho deve preceder a elaboração do plano de urbanização, que deve ser aprovado por este antes de sua implementação²⁰. Ele determina, ainda, que todo plano de urbanização em ZEIS-1 deve conter o cadastramento socioeconômico dos moradores da área, feito no âmbito do próprio Conselho²¹, e que a manutenção dos moradores na área deve ser garantida²².

Para que seja um processo democrático, é preciso lidar com as desigualdades de poder e de informações, do domínio e amparo técnico entre os representantes da comunidade e os do poder público, como explicitado por Bromfield e Santoro (2019). Ao analisarem os Conselhos Gestores em São Paulo, observaram a prática do poder público de utilizá-los como uma etapa exclusivamente formal para a aprovação de planos concebidos externamente, esvaziando seu objetivo originário, e colocando-os como instrumentos de gestão de populações a serem removidas.

4.1 Formação do Conselho Gestor no Lote 07: contradições, conflitos e resistências

De acordo com o edital, o Conselho Gestor deveria ser conduzido pela SEHAB nos primeiros 6 meses, durante a Etapa Preliminar. Contudo, sua formação ocorreu no final de 2022, quatro anos após a assinatura do contrato do Lote 07, quando a selagem das casas havia sido finalizada e a concessionária discutia com a COHAB o Estudo Preliminar que propunha a remoção

20 Lei Municipal 16.050/2014, art. 48, §4.

21 Lei Municipal 16.050/2014, art. 51, II.

22 Lei Municipal 16.050/2014, art. 51, XIX.

das comunidades. Mesmo com a formação do Conselho, este estudo nunca foi apresentado.

O desrespeito à regulação das ZEIS revela práticas do Estado de flexibilidade discricionária e seletiva no uso das normas, que se dão de acordo com as circunstâncias. O edital e o contrato da PPP, assim como o Estudo Preliminar, demonstram ameaças renovadas de remoção pelo Estado, sinalizando seu poder sobre o território, controlando informações sobre as famílias contempladas. Estas ameaças e incertezas reiteram a desigualdade de poder entre Estado e comunidade.

De acordo com relatos dos moradores, em 2019 técnicos da SEHAB iniciaram a selagem das moradias. Porém, o trabalho não foi formalmente apresentado, gerando questionamentos sobre o contexto e a intenção dos questionários que estavam sendo aplicados. SEHAB e COHAB organizaram uma reunião de esclarecimento em que afirmaram ao grupo de aproximadamente 15 moradores presentes a obrigatoriedade da formação de um Conselho Gestor, canal de comunicação e negociação com o Estado, que conformaria um grupo de liderança das quatro comunidades, fundamentais para o controle e a gestão do território pelo Estado. Os relatos apontam que não houve nenhuma vinculação do Conselho Gestor com a PPP ou com as ZEIS-1, evidenciando um esforço do Estado de esvaziar o significado destes instrumentos.

A eleição do Conselho Gestor ocorreu em dezembro de 2022 com oito candidatos para representar as comunidades. O Conselho foi formado com oito conselheiros da comunidade e oito representantes do poder público²³, sendo quatro titulares e quatro suplentes. As primeiras reuniões visavam a aprovação do Regimento Interno do Conselho, apresentado pela SEHAB

23 Os do Poder Público são da SEHAB, COHAB, SABESP e da Subprefeitura da Vila Maria/Vila Guilherme.

como um documento burocrático. A discussão, conduzida pelos representantes

públicos, ocorreu com base em um modelo padrão elaborado pela SEHAB, que apresentava espaços em branco indicando pontos que deveriam ser debatidos, que se limitavam a questões como frequência das reuniões e tempo de falas. Assim, o Regimento Interno aparece como uma síntese da delimitação da participação permitida e desejada pelo Estado, pois apresenta sobre quais termos os conselheiros da comunidade podem participar, suas atribuições e seus deveres – configurando uma forma de amoldamento da participação social na gestão do Estado sobre o território.

Os conselheiros da comunidade entraram em conflito com os do poder público ao reivindicar o voto de desempate em discussões deliberativas. Os representantes públicos afirmaram que a regulação não permitia mudanças no voto de desempate, no entanto, a pressão dos representantes da comunidade resultou na conquista da reivindicação, demonstrando que a legislação não era o impedimento. Contudo, o voto de desempate não altera a lógica de funcionamento do Conselho, que visa uma participação amoldada à regulação do Estado e parte da desigualdade de poder entre os representantes do poder público e da comunidade, além de não se distinguir de outras normas, que podem ser mobilizadas de maneira seletiva pelo Estado.

A SEHAB propôs três capacitações para os conselheiros com os temas: esclarecimentos sobre ZEIS; composição, atribuições e importância do Conselho Gestor; e apresentação da SIURB. A primeira, realizada em agosto de 2023, não abordou as questões relativas a ZEIS, centrou-se na apresentação da SEHAB sobre possibilidade de remoção por risco das ocupações no entorno do Córrego do Violão (que já havia sido mitigado pela canalização do córrego da Prefeitura), pela obstrução de parte

do sistema viário pelas moradias e pelo adensamento habitacional. Reforçaram que as diretrizes do projeto de urbanização partiriam da SIURB, afastando a participação dos moradores e apoiadores, contradizendo os princípios do PDE e inviabilizando a elaboração de um plano alternativo. A presença desarticulada de vários projetos e secretarias – canalização do córrego pela SIURB, cadastro pela SEHAB, PPP pela COHAB, além da Subprefeitura – ampliou a sensação de ameaça por um projeto ainda não publicizado. A condução das reuniões revela um Estado que escolhe as pautas, cria e controla os dados relativos ao território, gerindo a participação da população e reiterando constantemente seu poder.

Os conflitos do Conselho Gestor no Violão não são um caso isolado. Santoro e Bromfield (2019) demonstram a instrumentalização de Conselhos Gestores de ZEIS na cidade para a aprovação de projetos concebidos fora deles, funcionando como espaço de consulta e reiteração da ação pública. Os atingidos pelas intervenções não as conhecem, não vislumbram a possibilidade de modificá-las, ou propor e reivindicar planos elaborados de forma participativa e inventiva, que atendam suas necessidades e garantam a permanência.

4.2 Conselhos Gestores como possibilidade de resistência?

Ainda que as práticas do Estado apresentadas apontem para o esvaziamento do significado dos Conselhos Gestores de ZEIS, o acompanhamento demonstra que, ao criar um canal de comunicação entre a população e o Estado, abre-se a possibilidade de negociações, permitindo que a população coloque suas reivindicações, dentro dos limites do Estado.

A própria "erradicação completa da favela" foi contestada pelos conselheiros, que reivindicaram a permanência, conquis-

tando a inclusão do item III do artigo 8 do Regimento Interno, que afirma que uma das atribuições do Conselho é "discutir e aprovar o plano de urbanização e regularização das ZEIS, visando o menor número de remoções possível e a permanência das famílias na área delimitada pelo perímetro formado pela ZEIS 01 - Violão 1 e 2". Ainda assim, essas conquistas – a modificação do artigo 8 e o voto de desempate – não são garantias. Mesmo que não visem a transformação da lógica de gestão e controle do Estado, a tensiona.

Outra dimensão observada no Conselho foi a mobilização da comunidade e a articulação de redes de apoio. Não havia lideranças formais no território, e após a formação do Conselho, certa mobilização passou a acontecer. Em 2023, os conselheiros contactaram o Secretário Nacional de Periferias, Guilherme Simões, apresentaram o contexto que vivem, e participaram de reunião com outras cem comunidades que lutam por urbanização, integrando o mapa das políticas da Secretaria Nacional. Também articularam reuniões com apoiadores²⁴ visando construir estratégias de mobilização e resistência frente às ameaças, inclusive uma reunião com mais de 40 moradores em que os conselheiros compartilharam as inseguranças e elaboraram um abaixo assinado, com mais de 150 assinaturas, reivindicando a regularização fundiária e urbanização das comunidades.

Ainda que a participação e as reivindicações dentro do Conselho sejam geridas pelo Estado, a mobilização em torno da formação de lideranças segue uma lógica distinta, não vinculada à normativa do Estado, visando informar toda a comunidade e articular ações para atender às necessidades locais.

24 Dentre eles, representantes do LabCidade FAUUSP, da assessoria técnica FIO e do Centro de Direitos Humanos Gaspar Garcia

5. Considerações finais

As comunidades do Violão conformam um território historicamente ameaçado de remoções, ao mesmo tempo que recebem melhorias urbanas e promessas frustradas de urbanização e regularização fundiária. Os dispositivos mobilizados – a demarcação da área como uma ZEIS-1, a incidência da PPP Habitacional Municipal e a condução da formação do Conselho Gestor – ao serem analisados a partir de seus documentos públicos e de suas práticas, mostram que a mera intenção de priorizar as famílias sob ameaça de remoção não é suficiente para garantir o atendimento pela PPP, uma vez que os requisitos do edital não são compatíveis com suas realidades.

Ainda, as práticas de gestão de populações mostram que a possibilidade de resistência dentro do Conselho é regulada, amoldada e gerida pelo Estado, uma vez que é ele quem mobiliza o instrumento urbano regulatório, impõe sua normativa institucional e aplica as regras de forma discricionária e seletiva. Neste contexto, a luta pela permanência, pela conquista da posse e por melhorias se conforma como uma luta por sobrevivência, pois é regulada por instrumentos que se limitam à manutenção do próprio Estado, que ameaça e controla, não permitindo experimentações de formas populares em que se vislumbre outro Estado.

Argumentamos que a condução do Conselho Gestor de ZEIS e seus mecanismos securitários sobre estas comunidades parecem não construir, e chegam até a minar, as práticas inventivas e fabulações sobre o futuro do território. No entanto, ao gerarem articulações e encontros, produzem reflexões – e algumas vitórias em relação às normativas e na formação de lideranças – que podem vir a ser transformadoras e promoverem resistência a este poder estatal institucional.

6. Referências

ALMEIDA, I. M.; SANTORO, P. F. Narrativas escalares de um instrumento urbanístico: o processo de elaboração do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos em São Paulo. Anais: Tempos em/de transformação-utopias, 2019.

BLEICH, A, S. et al. PPP Habitacional: garantias à racionalidade econômica e incertezas para os afetados. LabCidade, 20 jul. 2023.

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, p. 145-164, 2019.

COHAB. Edital da Concorrência Internacional COHAB-SP nº 001/2018. São Paulo, 2018.

FOUCAULT, M. Segurança. Território e População: Curso no Collège de France: 1977-1978. Martins Fontes, São Paulo, 2008.

LACERDA, L; MOREIRA, F. A.; SANTORO, P F.; UNGARETTI, D.; BRITO, G.; ALMEIRA, I. M. Parceria Público-Privada Casa da Família na zona norte de São Paulo-SP: política habitacional como disparador de conflitos em territórios populares. IV Encontro Internacional de Planejamento em Contexto de Conflito Social. São Paulo, 2021.

LASCOUMES, P; LES GALES, P. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. In: Governance, v. 20, p.1-21, 2007.

MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, E. (org.) A produção capitalista da casa e da cidade. Alfa e Omega, São Paulo, 1982.

MENDONÇA, P. H. R. A mobilização de terrenos públicos para a estruturação das Parcerias Público-Privadas de Habitação na Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo: FAPESP, FAUUSP, jan. 2018. (Relatório final)

MORADO, D. et al. O mecanismo da parceria público-privada como reforma do Estado. Rolnik, R. et al. (orgs.). Cidade, Estado, Capital: Reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: LabCidade, 2018, p. 12-37.

PALLADINI, G. Parceria público-privada para produção de moradia popular no estado de São Paulo: o Programa da Casa Paulista. Dissertação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2018.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo. Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina, v. 7, n. 14, p. 202-217, 2014.

SÃO PAULO (Município). Caderno para discussão pública. Plano Municipal de Habitação de São Paulo. São Paulo, SP: Secretaria Municipal da Habitação (SEHAB), 2016.

SANTORO, P. F.; LIMA, P.; MENDONÇA, P. Parcerias Público-Privadas e Habitação Social: vínculos perversos. In: Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. 2018.

SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D. The subjection of public land to real estate financial complex In: Conference Financialization and Development in the Global South. Amsterdam: SOMO, 2019.

SANTORO, P. F. (coord.) Public Private Partnerships in São Paulo downtown and housing rights violations promoted by State/Corporations. SOMO, 2019. (final report)

SANTORO, P. F. et al.. Conselho Gestor das Zonas Especiais de Interesse Social em São Paulo: o caso da comunidade Futuro Melhor, Zona Norte N. Revista Brasileira de Direito Urbanístico| RBDU, p. 441-475, 2023.

SANTOS, R. A. Prefeitura removeu dois quarteirões inteiros do centro de São Paulo durante a pandemia. LabCidade, 10 nov. 2021.

SANTOS, R, A. UNGARETTI, D.; ROLNIK, R. Famílias removidas dos Campos Elíseos correm risco de serem excluídas da PPP Habitacional no Centro. LabCidade, 30 ago. 2022.

UNGARETTI, D.; LACERDA, L.; MOREIRA, F. A.; RIBAMAR, T.; ROLNIK, R. O conflito que o Judiciário paulista ignora na remoção de 400 famílias em São Paulo. Blog do LabCidade, 26 jun. 2020. Disponível em </>. Acesso em: 01 set. 2023.

UNGARETTI, D.; CASTRO, U.; SANTORO, P. F. PPP Habitacional em São Paulo: nova concorrência e novas ameaças de remoção. LabCidade, 17 mar. 2020.

9. A locação social, do direito ao serviço: flexibilização, privatização e financeirização*

Isadora de Andrade Guerreiro | Urbanista, professora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e coordenadora do LabCidade

Resumo

Este artigo pretende olhar para o futuro da locação social na cidade de São Paulo, tendo em vista a conjuntura de financeirização mundial da habitação e sua tendência, na última década, de transformação da moradia em serviço. O mecanismo do aluguel, por sua flexibilidade, passa a ser uma nova fronteira para as formas extrativas das finanças no urbano, na medida em que consegue extrair rendas de um contexto cada vez maior de insegurança e precariedade habitacional – nos mercados formais e informais. Por um lado, vemos a chegada de novos produtos imobiliários ligados à propriedade corporativa Multifamily e, também, a gestão centralizada de carteiras de locação dispersas por meio de aplicativos; por outro, uma nova forma de política pública que – baseada no subsídio público ao aluguel em parque privado, já em andamento de forma dispersa por meio do Auxílio Aluguel – possibilitaria a captura privada de recursos e bens públicos com a manutenção de um regime de despossessões que institucionaliza a insegurança, a precariedade e a violência no campo da moradia. Desta maneira, há uma instrumentalização do direito à moradia em face das necessidades de rentabilidade financeira de gestores imobiliários internacionais, com aporte da política habitacional e regulação urbana local.

*Este artigo foi originalmente publicado no Fórum SP 21.

Introdução

São Paulo tem há 20 anos um Programa de Locação Social¹ com pouco mais de 900 unidades habitacionais em funcionamento em parque público de aluguel. Sem participação do setor privado no programa, seu avanço parece lento se comparado às modalidades de financiamento para a casa própria. No entanto, este cenário mostra sinais de mudança nos últimos anos. Parece-nos importante investigar, portanto, como grandes capitais privados – concentrados e financeirizados – poderiam captar os ativos e fluxos de recursos públicos por meio da locação social, algo que ainda dá os primeiros – mas consistentes – passos no país. Assim, a lógica do direito à moradia, pensada através de política habitacional articulada institucionalmente, tende a ser substituída por programas flexíveis de articulação público-privada com atendimento temporário e focalizado – típicas da lógica neoliberal –, para os quais o aluguel parece ser um mecanismo adequado à captura de fluxos de recursos públicos com redirecionamento para a esfera financeira.

Em São Paulo, essa lógica de atendimento temporário se desenvolve em paralelo ao Programa Locação Social, por meio de programas auxiliares que se sucedem desde 2004 com pagamento pecuniário mensal de apoio ao aluguel. Desde 2010, o atual Auxílio Aluguel atendeu mais de 45mil famílias², a maior parte delas vítimas de remoções por obras e urbanizações de favelas (SEHAB, 2016b) e, mais recentemente (2019), com uma importante parcela de remoções para liberação de terrenos

1 Resolução CMH nº 23/2002, Instrução Normativa Sehab nº 01/2003.

2 Soma das planilhas SEHAB de atendimentos atuais (21.959) e encerrados (desde 2013, 23.771). Antes de 2013 não há informações consolidadas de atendimento na secretaria, apenas os gastos efetuados, o que pode indicar número de atendimentos pouco maior. Fonte: <<http://www.habitasampa.inf.br/atendimento/consulta-de-atendimentos-em-andamento-ou-encerrados/atendimento-provisorio-auxilio-aluguel/>> acessado em 15 de outubro de 2021.

para a Parceria Público-Privada (PPP) Casa da Família. Chama a atenção a enorme escala de atendimento e volume de recursos³, que têm se direcionado, via de regra, para o mercado informal de locação em áreas precárias, dado o baixo controle do uso dos recursos, como veremos a seguir. Assim, embora não se constitua como política habitacional, ele foi se consolidando como uma possibilidade de *instrumentalização do direito à moradia para a captação de enorme quantidade de recursos públicos para mercados privados* e, agora, começa a aparecer como tendência em programas e regulações municipais dentro da lógica contratual típica do neoliberalismo – que deixa de lado, justamente, a possibilidade de uma política pública universal.

Traremos aqui primeiramente uma análise do programa de atendimento habitacional temporário paulistano, o chamado Auxílio Aluguel, mostrando seu caráter e dimensão. Relacionaremos o cenário de insegurança habitacional no qual ele está inserido com a ascensão dos mercados de aluguel financeirizados no mundo e sua chegada à cidade de São Paulo. Por fim, olharemos para as transformações que estão sendo propostas para o instrumento, que o conectam diretamente ao circuito financeiro-imobiliário.

O Auxílio Aluguel como antipolítica de insegurança habitacional

Os programas de atendimento habitacional temporário com subsídio ao aluguel em parque privado tiveram início com o “Bolsa Aluguel”⁴ que, na sua origem (2004), tinha como focos ações pontuais de auxílio financeiro para moradia transitória

3 Segundo Fernanda Pinheiro da Silva, entre 2009 e 2019 foram gastos mais de R\$ 1bilhão, em valores corrigidos (SILVA, 2020).

4 Resolução CMH nº 04/2004.

para os casos de intervenção da prefeitura que necessitassem de remoções temporárias. Essa justificativa acompanhava um objetivo mais sistêmico (que retornou atualmente, como veremos ao final deste artigo): “Com a aprovação, no Plano Diretor Estratégico da cidade, da figura da Habitação de Mercado Popular – HMP, espera-se o *desenvolvimento de um mercado privado de locação social*, para cuja dinamização a Bolsa Aluguel pode ser um instrumento bastante efetivo” (SEHAB, 2004, p.69). Embora fosse de responsabilidade do beneficiário a busca e contrato de aluguel, a moradia deveria ser vistoriada e cadastrada pelo poder público⁵. Assim, esperava-se o desenvolvimento de um mercado privado, porém controlado, de locação social, principalmente na região central, diferente daquele oferecido pelos cortiços.

Esse programa foi substituído em 2007 pelo Programa Parceria Social⁶. Muito diferente do Programa Bolsa Aluguel, ele vinha principalmente como demanda da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), com foco na população em situação de rua de até 3sm⁷. É a partir de 2010, no entanto, que tais programas são integralmente substituídos pelo Programa Ações de Habitação⁸, que institui a modalidade de atendimento transitório denominado Auxílio Aluguel, vigente até hoje, “considerando que as remoções de moradores, por necessidade de realização de obras públicas, por determinação judicial e em área de objeto de intervenção de SEHAB/HABI passaram a integrar a rotina da Superintendência de Habita-

5 O benefício seria realizado por apenas 30 meses prorrogáveis por mais 30 (sem vinculação ao atendimento habitacional definitivo) e seu valor (de R\$ 200 a R\$ 300) era inversamente proporcional à renda familiar (de até 10 salários mínimos (SM), com prioridade até 6 SM).

6 Resolução CMH nº 31/2007.

7 O valor fixo de R\$300 mensais era de 30 meses improrrogáveis.

8 Decreto nº 51.653, de 22 de julho de 2010.

ção Popular (HABI)” (Op.Cit., Considerandos). Desta maneira, percebe-se que o instrumento de complementação pecuniária ao aluguel no município passou por funções diversas nas diferentes gestões, tendo se consolidado, no entanto, a partir de 2010, como *uma política de apoio às remoções e não de provisão habitacional*⁹, “reiterando o provisório” e aprofundando a “imbricação entre o planejamento urbano e as formas de expropriação” (SILVA, 2020, p.20).

O Auxílio Aluguel tem baixo controle institucional sobre a destinação dos benefícios mensais, que são dados diretamente ao beneficiário, não ao locador, que não tem nenhuma obrigação junto ao programa. Não são exigidos contratos regulares de aluguel, nem legalidade do imóvel, nem habitabilidade (já que não há vistoria) e a Secretaria tem pouco controle sobre onde as pessoas moram. Em 2020 foi realizada auditoria¹⁰ pelo Tribunal de Contas (TCMSP), que apontou uma série de “fragilidades e inconsistências” no monitoramento e controle do programa. Os critérios de seleção de demanda eram, até 2015, quase ilimitados, não havendo indicação de prioridade de faixa de renda e ficando o atendimento sob a determinação de HABI. Até 2012 a Secretaria não tem dados sistematizados da quantidade de famílias atendidas por este programa, apenas o valor dos gastos que cresceu exponencialmente pelo menos até 2016. Apenas no final de 2015 foi implantado o sistema eletrônico de pagamentos (cartão bancário), que antes eram feitos em cheque. Em 2016, os benefícios concedidos chegaram ao seu pico, de cerca de 30mil

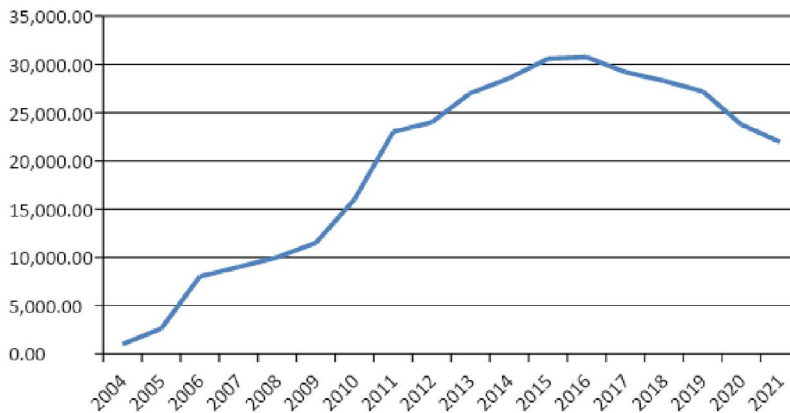
9 O balanço de governo de 2016 diz que “o aumento do número de famílias removidas e não-atendidas levou a uma explosão de uma solução de atendimento provisório, o Auxílio Aluguel” (SEHAB, 2016a, p.16). No mesmo documento há indicação de que os benefícios de Auxílio Aluguel concedidos em 2016 por conta de Obras Públicas equivalem a cerca de um terço do total, enquanto outro terço é de urbanização de favelas (altamente desadensadas). Em Auditoria do TCMSP em julho de 2020 (<<https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/29761>>), 43% dos benefícios tinham motivo de urbanização e obras.

10 Ver em <<https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/29761>>.

Gráfico 1

Número de famílias atendidas por complemento pecuniário ao aluguel pela PMSP por ano

Fonte: SEHAB (LAI e <http://www.habitasampa.inf.br/atendimento/consulta-de-atendimentos-em-andamento-ou-encerrados/atendimento-provisorioauxilio-aluguel/>). Os valores de número de famílias atendidas no município até 2012 são estimados de acordo com os gastos efetuados. Os dados de 2021 são aqueles do mês de outubro.



famílias atendidas, com um gasto recorde de mais de R\$ 140 milhões anuais, o que representava cerca de 85% dos recursos do Tesouro Municipal para o setor de habitação¹¹.

Passando por diversas portarias de regulamentação, o Programa Ações de Habitação foi regido nos últimos anos pela Portaria Sehab nº 131/2015, que alterou significativamente a falta de gestão e transparência anterior determinando critérios objetivos de atendimento de demanda, que independem da decisão da Secretaria:

“I. Remoção em decorrência de obras públicas estratégicas de infraestrutura e de saneamento básico (...); II. Remoção em áreas objeto de intervenção dos Programas de Urbanização de Favelas, Recuperação de Empreendimentos Habitacionais ou de Regularização Fundiária (...); III. Atendimento emergencial em decorrência de desastres em áreas ou imóveis de ocupação consolidada (...); IV. Remoção de moradores em áreas ou imóveis de ocupação consolidada por motivo de risco (...); V. Casos de extrema vulnerabilidade, (...) que necessitem de recursos complementares para cobrir parte das despesas de moradia” (Portaria Sehab nº 131/2015, Art2º).

¹¹ Em 2016, o Tesouro contribuiu com cerca de 24% do total de recursos para habitação (Fonte: SEHAB, 2016b).

Além disso, deverão ser atendidos critérios de renda (R\$2.400 de renda familiar). Há diferenciação dos atendimentos continuados até a entrega da unidade habitacional definitiva (apenas casos de remoção por obras públicas e urbanização, critérios I e II da Portaria referida acima) e temporários (um ano, renováveis por mais um, para os demais casos) e, também, retirando a possibilidade de concessão do benefício para reintegrações de posse por ação judicial.

Em junho de 2019 esta regulamentação foi alterada pela Portaria Sehab nº 68/2019, que nos parece fazer parte de um processo iniciado em 2016 de transformação do instrumento – como veremos no último item deste artigo – tendo em vista sua adaptação ao mercado privado formal. Assim, o Critério V, de casos de extrema vulnerabilidade, foi excluído; e o atendimento em caso de remoção de áreas de risco foi limitado a apenas um ano, sem renovação, apenas em áreas ocupadas de maneira consolidada há pelo menos dez anos – evitando assim a proliferação de negócios informais que utilizavam o auxílio como moeda de troca.

Outra alteração importante trata da vinculação do benefício continuado até a entrega das unidades habitacionais definitivas, nos casos dos critérios I e II (obras e urbanização). A nova portaria *transforma estes benefícios continuados em temporários* “quando não houver empreendimento vinculado às intervenções” (Op.cit., Art. 5º). A preocupação advém do fato de que o montante total de benefícios concedidos atualmente tem se transformado, na realidade, num grande passivo sem vazão de saída: atualmente cerca de 80% dos atendimentos têm mais de 5 anos, chegando até 13 anos de atendimento continuado sem solução habitacional definitiva.

Uma das questões centrais nas propostas de transformação do instrumento é a pré-definição de um período de tempo de atendimento, findo o qual a família fica sem assistência, sendo

substituída por outra. A preocupação parece ser limitar o uso dos recursos, atendendo, no entanto, de *forma permanente no tempo* uma maior quantidade de famílias em rotatividade, reiteradamente submetidas ao aluguel temporário – dando novos contornos às remoções, que dinamizam a transitoriedade criando fluxo constante de recursos para o mercado de locação. Assim, parece que o uso do Auxílio Aluguel em escala tem um papel na política pública – ainda que não seja efetivamente uma política habitacional –, que poderá ser aprofundado com *maior rotatividade de beneficiários* (limitando seu atendimento em cinco anos) e *intermediários formais – e financeirizados*.

Dentro deste processo de mudanças, é necessário um olhar para o significado do aluguel temporário na conformação de um cenário específico de insegurança habitacional. Pois, como subsídio parcial, acaba: 1. Não assegurando totalmente a moradia, que passa a exigir dispêndio familiar extra que pode eventualmente não ser possível¹²; 2. Aumentando tendencialmente os aluguéis populares, impedindo a acessibilidade a territórios com atuação do poder público (e uso do auxílio nas remoções (CUNHA, 2020)) a famílias que ou não tenham este atendimento, ou o percam (pois ele é temporário).

Assim, vemos abaixo que o valor do auxílio, que antes do Programa Ações de Habitação era suficiente para pagar integralmente o aluguel da faixa de renda atendida, deixa de ter esta prerrogativa com o passar dos anos de sua aplicação (Gráficos 2 a 4) – o que também pode, indiretamente, indicar um aumento geral dos aluguéis nas áreas de atendimento.

¹² A partir de trabalho de campo, pude avaliar que muitas famílias atendidas pelo Auxílio Aluguel estavam pela primeira vez na vida morando de aluguel, pois vinham de anterior período de autoconstrução e foram removidas. Também pude levantar qualitativamente as diversas faces da instalação de um novo caráter de insegurança habitacional, para além daquelas tradicionais relacionadas à falta de infraestrutura urbana e garantia de propriedade, diretamente relacionadas ao caráter específico do aluguel (GUERREIRO, 2020).

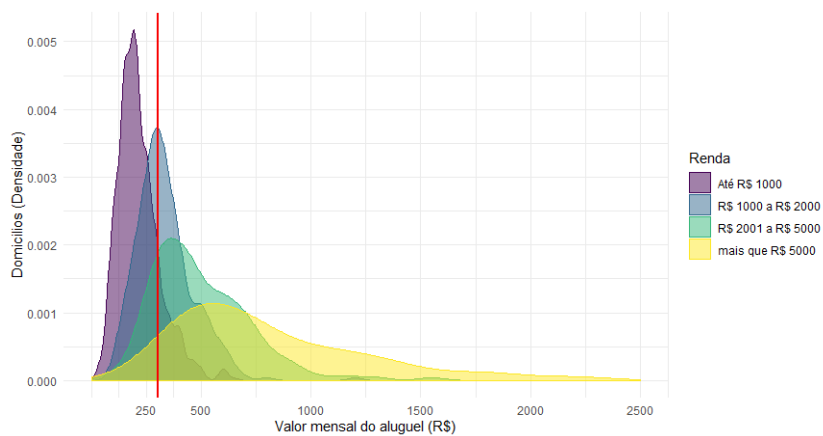
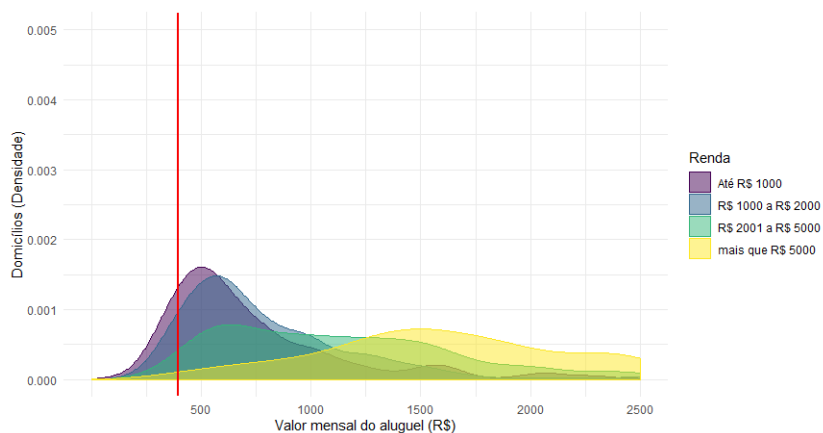
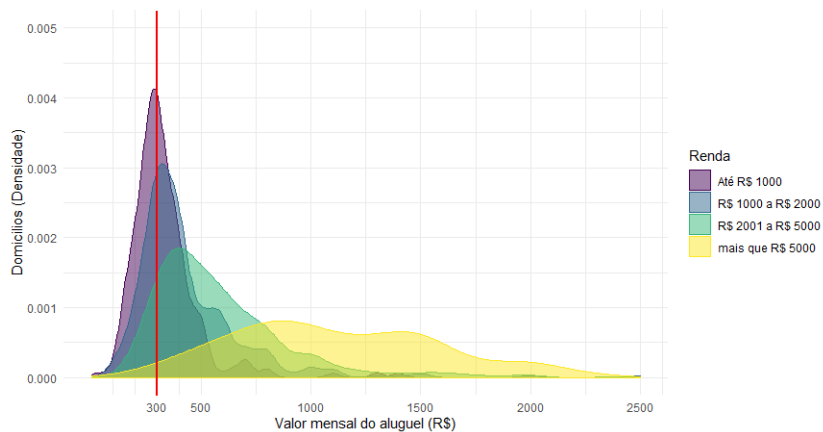


Gráfico 2

Valores de aluguel pagos na RMSP de acordo com a faixa de renda – 2001

Fonte: Elaboração de Aluizio Marino para esta pesquisa. Dados: PNAD IBGE. A linha vermelha indica o valor do Auxílio Aluguel em cada ano: R\$300 em 2001 e 2011 e R\$400 em 2018.



Vemos então a formação de uma renovada dinâmica de permanente insegurança habitacional que, ao invés de ser combatida ou reduzida pelo poder público, precisa ser *gerida*. O Auxílio Aluguel, desta maneira, é mais do que um *dispositivo de remoções*, mas um *instrumento de gestão da insegurança habitacional*, necessário para a forma como tem sido tratada a questão da moradia dentro de processos maiores de reestruturação social e política, *nos quais o direito se transforma em serviço*. Importa observarmos a especificidade deste processo, que se dá prioritariamente por meio do mecanismo do aluguel. O aluguel, ao manter a conexão entre as partes no tempo indica também a necessidade do modelo de manter sob sua guarda, *institucionalizada*, a “transitoriedade permanente” (ROLNIK, 2019). Assim, mais do que um processo de retirada de pessoas para a inserção simples de outras, parece tratar-se mais de uma dinâmica de *gestão de demanda, na qual o direito à moradia como serviço tem lugar, não como provedor de moradia, mas como dispositivo de gestão da insegurança habitacional com captação privada de recursos públicos*. Esse caráter fica mais claro quando observamos as propostas de transformação do Auxílio Aluguel em andamento, também em face da ascensão mundial da gestão financeirizada de carteiras de locação.

O aluguel como nova fronteira da financeirização da moradia: proprietários corporativos e gestores automatizados

Se concentrado e controlado, o fluxo de recursos gerados pelo Auxílio Aluguel pode abrir uma nova frente de negócios imobiliários financeirizados que capturam fundos públicos. Estes controle e direcionamento centralizados de rendas têm sido realizados mundialmente, de forma acelerada desde a crise hipotecária mundial, por meio da forma de propriedade

multifamily, na qual um conjunto de unidades imobiliárias no mesmo lote não forma um condomínio, mas permanece sob a titularidade de um único proprietário. Este, por sua vez, é uma figura jurídica, institucional ou corporativa, que gerencia ativos de forma transnacional e articulada com as finanças – os chamados *Corporate Landlords* (FIELDS, 2018). As plataformas digitais se transformam, neste sistema, no meio prioritário de gerenciamento e concentração de fluxo de rendas dispersas (SLEE, 2017; FIELDS, 2019), atuando sob a falta, ou contornamento, de arcabouço jurídico de proteção de direitos (TAVOLARI; NISIDA, 2020).

No caso do Brasil, emergiram novas empresas que têm apostado neste modelo, construindo edifícios totalmente vinculados à locação residencial em regime de propriedade *Multifamily*; ou ainda são lançados edifícios inteiramente voltados para locação de unidades residenciais por meio da plataforma internacional Airbnb (VANNUCHI, 2020). Tais novas formas de investimento apostam em localizações centrais, unidades mínimas e edifícios inteligentes com serviços compartilhados, que também são alugados aos moradores gerando uma renda complementar para os investidores.

A Vitacon é a principal empresa à frente deste modelo em São Paulo e vanguarda no Brasil na incorporação no formato *multifamily* dentro da “economia compartilhada”. Seus empreendimentos são centros de serviços urbanos, incluindo a moradia, que pode ser “acionada *on-demand*” na plataforma exclusiva da empresa, a “Housi”, que não exige fiador ou caução. Atualmente a Housi faz a gestão de R\$ 4 bilhões em ativos, com mais de 5 mil unidades em carteira. Diferente do Airbnb, ela é gestora de imóveis que centralizam o acesso a uma série de serviços e, portanto, um produto próprio, ou controlado. Esta padronização faz com que ela possa ser uma plataforma de investimento financeiro, operacionalizado pela Vitacon Capital,

uma gestora de ativos imobiliários em parceria com a Hines, uma grande gestora internacional de fundos imobiliários. Além disso, a Vitacon teve aporte da 7 Bridges Capital, uma gestora de fundos americana, e também fez uma *joint-venture* com a CapitaLand de Cingapura, para a linha de *multifamily* que a gigante asiática quer desenvolver no Brasil. A aposta nesse modelo fez a Vitacon anunciar que não venderia mais nenhuma unidade a partir de 2020¹³.

Depois da Vitacon, outras empresas passaram a investir no modelo de locação como investimento corporativo, de maneiras diferentes, em São Paulo e região. Em 2018, a norte-americana Paladin Realty (gestora de fundos de investimento imobiliário com sede em Los Angeles) se uniu com a incorporadora brasileira You para a construção de quatro edifícios exclusivos para locação; em 2019 a gestora de locação dinamarquesa Q Apartments se juntou com a incorporadora brasileira TPA, reformou um edifício histórico no centro de São Paulo e faz a sua gestão, exclusivamente de aluguel; e em 2020 a Cyrela (primeira empresa do mercado imobiliário brasileiro a abrir capital na bolsa) iniciou atividades neste ramo junto à norte-americana Greystar (já presente em outros países da América Latina) e ao fundo de pensão canadense CPP, com meta de produzir 5mil unidades de locação em cinco anos. Também, no final de 2019 a MRV (uma das maiores empresas ligadas ao Programa Minha Casa Minha Vida), junto à ARS (Miami), lançou no mercado brasileiro o primeiro Fundo de Investimento Imobiliário exclusivamente residencial do Brasil (FII-LUGG11), inicialmente com 450 unidades de aluguel e 4.600 cotistas.

Além destas empresas, temos ainda outras que estão se especializando em tipologias para públicos específicos, como,

13 Ver em <<https://exame.abril.com.br/negocios/reinado-do-aluguel-vitacon-nao-vendera-mais-nenhum-apartamento-em-2020/amp/>>, acessado em 15 de outubro de 2020.

por exemplo, a moradia estudantil, com a pioneira Uliving. Ela já tem 4 edifícios em São Paulo (Centro, Paulista, Jardins e Pinheiros), além de presença em Santos, Ribeirão Preto, Campinas e Rio de Janeiro, totalizando 1.100 unidades de locação. Promove aluguel digital, sem fiador, com serviços parceiros e controle eletrônico de acesso e pagamentos. Dentro deste conceito de *coliving* pronto-para-morar, outras empresas que unem tecnologia ao ambiente construído estão entrando no ramo, como a Yuca ou a associação entre a construtora Magik, a securitizadora Gaia e a *Venture Builder* Dín4mo, com o empreendimento SOMA (Sistema Organizado de Moradia Acessível), na região do Minhocão, São Paulo.

Dentro da lógica de centralização digital da gestão de carteiras de locação dispersas, há ainda o modelo de imobiliárias de plataforma, cada vez mais especializadas no aluguel, como o caso da Alpop. Ela faz gestão de locação com foco na baixa renda, prometendo trazer para a legalidade contratos informais de aluguel. Para tanto, assegura o pagamento mensal ao proprietário e tem aprovação simplificada e digital para o locatário (apenas com CPF), responsabilizando-se por cobranças e despejos. Atualmente, tem cadastrado imobiliárias dispersas, para as quais oferece seus serviços de intermediação e gestão de aluguel. Por trás da plataforma, há a empresa de tecnologia Caiena e o Fundo de Investimento Caju (GUERREIRO, 2020).

Estes modelos de negócio de locação com gestão digital ligados ao capital financeiro que se aproximam cada vez mais da baixa renda estão criando um mercado no Brasil para os chamados *Social Impact Bond* (SIB), ou Título de Impacto Social (SANTORO; CHIAVONE, 2020). Os SIBs podem ser de duas formas: Debêntures (títulos de dívida), emitidos por alguma organização/entidade/governo que precisa captar recursos para uma questão social e promete o retorno do montante com juros de acordo com o valor do impacto social obtido; ou Certificados de

Recebíveis, que envolvem a geração de uma dívida com a população atendida/financiada, ou a promessa de um determinado fluxo de recursos futuros gerados por trabalho, ou aluguel, por exemplo. Na prática, são constituídos Fundos de Investimento que têm uma carteira diversificada – desde pequenas *startups* que podem dar errado, até grandes empresas – que almejam um retorno médio e que concentram uma infinidade de iniciativas que geram, no seu conjunto, um fluxo de rendimentos aos investidores (baseado na escala dessas microações).

No caso das políticas públicas, esse sistema é um passo além da anterior privatização de direitos sociais – que podiam ser realizados de forma terceirizada pelo serviço de OSCIPs (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público). A lógica dos negócios de Impacto Social não é atender imediatamente uma necessidade e ser pago por isso, mas em gerar métricas de desempenho que flutuam no tempo e geram rendimentos a irrigar uma rede dispersa de investidores, que podem não ter uma relação direta com a relação inicial que o gerou. No caso dos direitos sociais, a necessidade de moradia, de educação, de saúde, de relações trabalhistas etc. é o campo privilegiado de expansão desses negócios (LAVINAS; GENTIL, 2018), que não querem mais apenas ser pagos pelo Estado por um serviço determinado, mas sim permanecer numa relação permanente de captura de fundos públicos, no tempo, seguindo métricas flutuantes de desempenho em competição. Essa relação específica tem se dado por meio de Parcerias Público-Privadas (PPP) e de CIS (Contrato de Impacto Social).

Assim, vemos que a geração institucional – por remoções e auxílio ao aluguel – de uma dinâmica de insegurança habitacional tem incomodado apenas na medida em que seu fluxo de recursos não está sendo capturado pelo capital imobiliário financeirizado. A moradia como direito é deixada de lado no momento em que, transformada em serviço, aciona mecanismos

de concentração e financeirização de fluxos de renda – particularmente quando apoiados em políticas públicas e gestão de regulação urbanística.

As propostas de transformação do papel do aluguel no direito à moradia

Entre 2010 e 2015 operou-se uma grande transformação do perfil do déficit habitacional brasileiro, cujo indicador de ônus excessivo de aluguel passou de cerca de 30% do déficit total para 50%, permanecendo neste patamar (51,7%) até a última medição, em 2019 (FJP, 2021). Na Região Sudeste ele é ainda mais expressivo, chegando a 68%, sendo, na RMSP, de 69,6% (Cf. Idem). Tal cenário alterou a forma como o aluguel passou a ser tratado na política pública municipal a partir de 2016. Observamos desde então três frentes em curso, que nos parecem dialogar com a lógica de captura de recursos públicos por agente privados, por meio de atendimento temporário na política habitacional, que precisam ser analisadas na articulação entre a esfera municipal (regulamentação urbana e gestão de demanda) e a federal (recursos e patrimônio):

1. Transformação do Auxílio Aluguel em *Voucher* intermediado por gestores de carteira de locação, que podem ter parque próprio ou administrar, por plataformas digitais, aluguéis dispersos. Os recebíveis poderiam ser securitizados pelos proprietários corporativos. Essa alternativa está sendo estudada pelo governo federal e, em âmbito municipal, foi lançada Consulta Pública para um edital de Chamamento Público com este perfil¹⁴. Nestas alternativas vale atenção no que concerne às relações deste mercado com a

14 CP007/SGM-SEDP/2021, ver em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/desestatizacao_projetos/imoveis/index.php?p=320014>

Economia Compartilhada (SLEE, 2017; FIELDS, 2019) e com os Fundos de Impacto Social (SANTORO; CHIAVONE, 2020), que vinculam a captação de rendas locais com as necessidades de rentabilidade financeiras de investidores externos, bem como seus critérios de gestão de locação (FIELDS, 2018; ROLNIK, 2019);

2. Captação de incentivos fiscais e de flexibilização da regulação urbanística para promover empreendimentos multifamily de mercado popular em áreas bem localizadas que, utilizando-se do recurso do atendimento temporário, podem consolidar de forma permanente outros usos e demandas, inclusive se utilizando de Consórcio Imobiliário com o poder público. O novo programa municipal aprovado Requalifica Centro precisa ser analisado deste ponto de vista, como veremos adiante;

3. Como fusão e aprofundamento das frentes anteriores, implantação de PPPs habitacionais em duas frentes: I. Empreendimentos de locação social com controle de demanda, aluguel e terra públicos, porém construídos, gerenciados (operação, predial, trabalho técnico social e carteira) e explorados comercialmente (áreas não-residenciais) por concessionárias. O município já lançou consulta pública para uma PPP neste perfil¹⁵; ou II. Baseadas em captação privada de valorização imobiliária em terras públicas, com empreendimentos de proprietários corporativos destinados à locação subsidiada (voucher). Neste segundo caso, o subsídio ao aluguel pode ser securitizado, e os empreendedores ganham incentivos fiscais, tributários e urbanísticos para construção, permanecendo vinculados ao atendimento da política pública por período determinado contratualmen-

15 CP006/SGM-SEDP/2021, ver em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/desestatizacao_projetos/vale_do_anhangabau/locacao_social/in dex.php?p=320013>.

te, findo o qual podem dispor integralmente do imóvel de forma privada. No âmbito municipal, o PL 258/2016 buscou implantar este modelo em São Paulo. Na esfera federal, o Programa Aproxima, parte do programa federal Casa Verde e Amarela, pretende nacionalizar esta alternativa.

Veamos como estas alternativas foram aparecendo na legislação nos últimos cinco anos. O ano de 2016 foi de inflexão desta faceta da política habitacional, na medida em que, por um lado, as concessões do Auxílio Aluguel chegavam ao seu pico, o déficit habitacional mudava definitivamente de perfil e, por outro, o país passava por grande crise financeira, política e institucional. No plano habitacional, isso significou o estancamento do PMCMV e de todo o setor imobiliário, que passou a procurar alternativas ao *modus operandi* consolidado até aquele momento (baseado na venda de unidades). Neste sentido, a parceria com o setor privado passou a ser discutida naquele ano em ambos os lados: do lado público, no Plano Municipal de Habitação (PMH) e, do lado privado, no Secovi (Sindicato da Habitação) que, também naquele ano, inicia uma pesquisa de divulgação mensal sobre dados de locação residencial na capital e propõe o LAR (Locação Acessível Residencial).

O PMH (SEHAB, 2016b) – formulado em 2016, mas ainda não aprovado na Câmara Municipal até a submissão deste artigo – propôs quatro modalidades para o uso do mecanismo do aluguel na política habitacional do município, que seria transformado em “Serviço de Moradia Social”: 1. o *Acolhimento Institucional Intensivo* – dirigido ao atendimento de população altamente vulnerável, com apoio da Assistência Social, em unidades não completas (áreas molhadas coletivas); 2. o *Aluguel de Imóveis Privados para Abrigamento Transitório* – que envolve um contrato de locação direto entre a prefeitura e os proprietários de edifícios hoje subutilizados, que terão

incentivo para reformá-los e colocá-los em uso; 3. a *Locação Social para o Serviço de Moradia Social* – que oferece abrigo transitório num futuro parque público de Locação Social; e 4. a *Bolsa Aluguel* – que, diferentemente do atual Auxílio Aluguel, terá acompanhamento da destinação final do recurso (a única das modalidades cujo auxílio é financeiro).

Enquanto as modalidades 1 e 4 são continuidades do Auxílio Aluguel que incorporam as críticas atuais ao programa (o atendimento diferenciado para a demanda da Assistência Social e a falta de controle do pagamento feito diretamente ao beneficiário) e a 3 segue com o programa Locação Social já existente, a modalidade 2 merece mais atenção, dada sua novidade, que é a relação com a promoção privada para aluguel social. A proposta vem ao encontro do conteúdo do LAR-Secovi, que veicula a produção imobiliária para locação social em locais bem localizados a incentivos e investimentos do poder público. Este financiaria sem juros metade do valor dos terrenos e 80% da obra pelo FGTS, ofereceria desoneração tributária dos materiais de construção e Regime Especial de Tributação para as transações de compra e venda, além de dar ganhos de potencial construtivo adicional. Em troca, o privado manteria o empreendimento em locação social por 15 anos, podendo vender as unidades após este período. O programa seria para faixas de renda de 3 a 8 salários mínimos, com um valor de aluguel a partir de R\$ 790 que contaria com subsídio realizado pelo poder público, que transformaria o Auxílio Aluguel em *voucher* (crédito ao proprietário). Nesta relação com a demanda indicada pelo poder público, teria que haver um Fundo Garantidor para o caso de inadimplência, que poderia adquirir a forma de uma linha de securitização de recebíveis.

Neste mesmo ano, fruto destas discussões, foi protocolado o Projeto de Lei 258/2016 na Câmara Municipal de São Paulo que regulamenta o Serviço Social de Moradia e institui o Programa

de Locação Social (diferente do atualmente existente), aprovado em segunda votação em dezembro de 2019, mas em seguida vetado integralmente pelo então Prefeito Bruno Covas. O texto final aprovado transformava o papel do aluguel na política pública municipal, que seria realizado em três modalidades:

I. Serviço Social de Moradia: atendimento temporário (30 meses renováveis se permanecer o enquadramento da família) à população de maior vulnerabilidade até 1 salário mínimo (idosos, população em situação de rua e removidos por obras públicas ou privadas) em parque público ou unidades privadas conveniadas, credenciadas ou concessionadas ao poder público, podendo existir também parcerias com agentes privados para promoção e gestão (também permitida a entidades). O valor do aluguel seria controlado pelo poder público, não podendo ultrapassar de 30% de comprometimento de renda familiar, podendo ser menor até o mínimo de 10%, com contraprestações do poder público. Os atuais moradores de empreendimentos dos atuais programas Locação Social e Auxílio Aluguel passariam a esta modalidade.

II. Locação Social:

a. Em parque público: promoção parecida com o Serviço Social de Moradia (unidades próprias ou credenciadas/conveniadas), porém com atendimento das faixas de HIS I e II definidas no Plano Diretor Estratégico (PDE) (até R\$ 4.344 familiares) e sem previsão de contraprestações auxiliares pelo poder público.

b. Em parque privado: seleção pelo poder público de imóveis privados já existentes, cujos proprietários aderem ao programa (com aluguéis acessíveis – até 30% de comprometimento da renda familiar) ganhando incentivos tributários (IPTU e ISS) e urbanísticos (Transferência do

Direito de Construir - TDC). As faixas de renda atendem todo o espectro de atendimento do PDE, que incluem também Habitação de Mercado Popular (HMP), de até R\$7.240 de renda familiar.

III. Construção para Locação Social (ou Locação Social Incentivada): direcionado para HIS I e II e HMP, no qual o poder público oferece incentivos fiscais, tributários, urbanísticos e econômicos para a viabilização de empreendimentos privados cuja metade da área construída seja destinada à locação social, localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana, Operações Urbanas Consorciadas ou a até 1.200 metros de estações ou terminais de transporte coletivo. Os empreendimentos podem ser inclusive a reabilitação de edifícios já existentes, com outros incentivos como a concessão de TDC correspondente a toda a área reabilitada. O tempo de permanência do empreendimento junto ao programa é de 15 a 35 anos (podendo ser comercializado livremente depois), sendo definido caso a caso de acordo, por um lado, com o plano de negócios do agente privado e com “Fatores Ampliadores do Prazo” e, por outro, com os retornos que ele dá para a política pública e para a melhor ocupação da cidade (tal qual definida no PDE), caracterizados a partir de “Fatores Redutores de Prazo” – ou seja, aqueles que mais beneficiam a política pública, ficam menos tempo nela. Os empreendimentos que tiverem 50% de suas unidades vinculadas à locação social para faixas de renda I e II por cinco anos poderão ter coeficiente de aproveitamento (CA) igual a seis, sem limite de gabarito. O contrato de locação deste programa seria realizado entre o empreendedor privado – que pode ser uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) ou um Fundo Imobiliário – e um Fundo Gestor e Garantidor vinculado à Sehab e gerido por entidade privada. A Sehab sublocaria as unidades para os

moradores finais, sob sua gestão social e financeira. As SPEs ou Fundos poderiam emitir papéis no mercado lastreados nos contratos de locação. Os recursos deste Fundo Gestor e Garantidor poderiam vir, além de outras fontes, do Fundurb, fundo abastecido pelos recursos de Outorga Onerosa do município – pagos em grande medida pelas mesmas empresas que participariam deste programa.

Este PL 258/2016 foi vetado após aprovação final na Câmara Municipal, com justificativas técnicas¹⁶ de desacordo com o PDE, em particular: o uso dos recursos do Fundurb para HMP; a localização imprecisa dos empreendimentos; a concessão de TDC para empreendimentos de HMP; o uso de incentivos urbanísticos destinados para HIS (gabarito, CA e isenção de Outorga Onerosa) em localização não muito bem delimitada (toda Macrozona de Estruturação Urbana), para HMP ou ainda qualquer outro uso que seja realizado na outra metade do empreendimento. Há também parecer da Secretaria da Fazenda, que diz não haver recursos para tal propositura e se preocupa com os incentivos tributários. Não há nenhuma menção de desacordo com a proposta de criação e funcionamento do Fundo Gestor e Garantidor que, na prática, dá forma financeira ao uso do aluguel na política pública. Também não diverge da inserção da iniciativa privada em todas as modalidades, transformando os recursos da atual Locação Social e do Auxílio Aluguel em garantias de locação securitizáveis, na medida em que poderiam existir intermediários (como imobiliárias que credenciam sua carteira) que centralizariam os alugueis hoje dispersos no mercado popular. Para tanto, seria criado outro Fundo Garantidor, que “poderá utilizar a forma de securitização dos recebíveis” (Op.Cit., Art.53, §3º).

16 De acordo com pareceres da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e Sehab, acessados via LAI.

O veto deste projeto na Câmara não significa o arquivamento da proposta (que foi reconduzida), mas apenas que há uma disputa em torno do seu argumento, que pode se efetivar de outras maneiras, de forma menos acabada do que como política pública universal. Nesta direção parecem vir os recentes três programas lançados de forma intempestiva pelo município, todos na área central: o Programa Requalifica Centro (Lei 17.577/2021), o Chamamento Público para locação social (CP007/SGM-SEDP/2021), e a PPP de locação social (CP006/SGM-SEDP/2021).

O Programa Requalifica Centro, sem explicitar com clareza que tipo de produção imobiliária está incentivando, dá margem para que empreendimentos multifamily de locação popular (principalmente HIS2 e HMP, faixas de renda entre 3 e 6 salários mínimos, não prioritárias) capturem recursos públicos para edificações que podem, depois de um tempo, mudar de uso. Tais recursos públicos vêm em forma de isenções e incentivos: isenções de IPTU por anistia de dívidas, isenções após o retrofit, descontos por 5 anos depois do período de isenção; isenções de ITBI e ISS, taxas de instalação e funcionamento por 5 anos; isenções de Outorga Onerosa para mudança de uso, de usos residencial, cultura, saúde e educação (públicas), adequações de acessibilidade e segurança, térreo e cobertura (usos comerciais ou de serviços), “saliências e terraços” (não são consideradas alteração de volumetria, nem computadas no cálculo da taxa de ocupação); além da permissão de aumento de volumetria em ZEPEC-BIR sem desconto da TDC.

Este tipo de programa, quando associado ao incentivo (público) à produção de empreendimentos *multifamily* de locação residencial, acabam se utilizando do caráter temporário de atendimento habitacional (que libera Coeficiente de Aproveitamento) para realizar de maneira fixa um capital imobiliário que pode servir a outros usos e faixas de renda. Este programa, no entanto, se associado a um fluxo de recursos pecuniários dire-

tos para subsídio à locação, ganha uma dinâmica ainda mais potente no sentido da possibilidade de securitização de ativos e internacionalização de divisas.

A partir destes pressupostos é que temos que analisar os dois programas recém-lançados da Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias (SEDP), ainda em consulta pública. Ambos acabam realizando a modalidade II (Locação Social) do PL 258/2016, porém de maneira contratual privada, fora de uma política pública coesa. O Edital de Chamamento (CP007) de 3.000 unidades de Locação Social se aproxima de um programa de voucher de alugueis privados dispersos, porém centralizados por gestores de carteira¹⁷. Ele se apresenta como sucessor do Programa Bolsa Aluguel de 2004, utilizando seu arcabouço regulatório¹⁸: a COHAB-SP na figura de locatária, subloca as unidades de acordo com critérios de seleção de demanda próprios – que não estão, portanto, explicitados no Edital de CP, fazendo com que não esteja claro para qual demanda está sendo direcionado. A referência máxima de valor para os aluguéis a serem pagos pelo município é aquela de mercado¹⁹, sendo, a princípio, rebaixados pela concorrência durante a licitação. O pagamento dos aluguéis (que incluem condomínio, encargos e despesas de água, luz e gás) será pago, por cinco anos, por bloco de imóveis, que correspondem a, pelo menos, 25% da soma da área útil²⁰ total de uma área de ponderação pré-definida dentro de cada Lote, definidos de acordo com composição de distritos da área central de São Paulo. Se aprovado, o programa

17 Fiz uma análise desta Consulta Pública aqui: <<https://www.labcidade.fau.usp.br/chamamento-publico-para-locacao-social-apoio-a-moradia-ou-as-financas/>>.

18 Política Municipal de Habitação: Lei Municipal 11.632/1994, Art.10, Inciso IV (inserido em janeiro de 2004, para viabilização da Bolsa Aluguel).

19 Este valor pode chegar a R\$ 4.300 mensais (com condomínio, encargos e despesas de água, luz e gás) em um imóvel novo na Bela Vista, por exemplo.

20 A área útil de cada apartamento deve ser entre 24m² e 50m², com exceção para até 70m² sem contabilização da área extra para cálculo do aluguel.

deve ser implantado em conjunto com o Programa Requalifica Centro e, portanto, parece estar direcionado para gestores de carteira e proprietários *multifamily*, com atendimento para faixa de renda que inclui HIS2.

Já o CP006/2021 dá um passo além, abrindo edital de licitação para um lote de PPP de 1.750 unidades de Locação Social, com concessão de 35 anos, em três terrenos da prefeitura – o maior deles onde atualmente está ativo o Projeto Redenção, grande equipamento de Assistência Social. A concessionária deve construir as unidades, fazer gestão operacional, predial e de carteira, trabalho técnico social e provisão e manutenção da linha branca dos apartamentos (fogão, geladeira e chuveiro), sendo remunerada para isso e podendo explorar comercialmente as fachadas ativas. A propriedade dos empreendimentos permanecerá pública, e os beneficiários serão indicados pela COHAB (mas triados pela concessionária). Não estão claros também os critérios de seleção de demanda, embora haja indicação de ampliação de atendimento para HIS2 – o que é indicado também pela modelagem financeira, já que a COHAB pretende pagar a concessionária com os alugueis recebidos que, pelos cálculos apresentados, precisariam ser em média de cerca de R\$ 1.500 mensais. A concessionária deve ser uma Sociedade de Propósito Específico (estruturada sob a forma de sociedade por ações) “formada por sociedades, fundos e pessoas jurídicas, brasileiras ou estrangeiras, incluídos instituições financeiras e entidades de previdência complementar e fundos de investimento, isoladamente ou em consórcio” – e ela “poderá emitir obrigações, debêntures ou títulos financeiros similares que representam obrigações de sua responsabilidade, em favor de terceiros”.

Embora uma PPP, este CP006 ainda mantém os empreendimentos de Locação Social (no espírito do PL258/2016) como propriedade pública. Um segundo passo, no entanto, são os empre-

endimentos realizados por PPPs que, após um período de tempo vinculados à Locação Social, poderiam ser integralmente transferidos para exploração privada. Parece ser este o intuito, finalmente, do Programa Aproxima (BALBIM, Prelo), dentro do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) do governo federal (especificamente o Art.7º da Lei 14.118/2021). Ele ainda não foi lançado oficialmente, mas já foi apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)²¹, com apoio do BID para um piloto, cujo decreto já foi lançado²² pelo Programa de Parcerias e Investimentos (PPI). Na forma de PPP, o programa utiliza a lei do PCVA quando este determina dispensa de autorização legislativa para destinação privada plena de patrimônio da União para serviços de utilidade pública “gerais”, com dispensa de pagamento pecuniário. Assim, dentro da mesma perspectiva da modalidade III do PL 258/2016, o programa se utiliza de maneira instrumental da locação social temporária (mais usos mistos, como o Programa Requalifica Centro), gerida pelos municípios, para repassar terras e imóveis da União para o mercado privado, após um tempo de vinculação ao programa. O critério de seleção nacional para os contratos será o de maior contrapartida não pecuniária, como, por exemplo, incentivos urbanísticos, obras ou infraestrutura instalada. Além disso, a modelagem financeira da PPP pressupõe liberação de Coeficiente de Aproveitamento para os empreendimentos, o que significa ingerência na esfera de competência municipal em relação à regulação urbana. No caso de São Paulo, novamente o Programa Requalifica Centro se antecipa neste quesito, tornando o centro uma área praticamente de exceção de legislação.

Na prática, o Programa Aproxima articula as legislações municipais, com a perversidade adicional de direcionar patrimônio

21 Ver em: <<https://www.youtube.com/playlist?list=PLZyyoM56JwrXTpia0GIE6uH-JeJrXbyfjD>>.

22 Decreto 10.678, 16 de abril de 2021. Ver em: <<https://www.ppi.gov.br/decreto-locacao-social>>.

público da União de forma não pecuniária para público não prioritário se utilizando do artifício do aluguel social temporário. O imóvel será avaliado antes da mudança de uso, e as contrapartidas cessam (com o repasse integral e pleno do patrimônio) no momento em que tal valor for atingido na forma de alugueis “subsidiados” pelo empreendedor, tendo como referência o aluguel médio de mercado da região, descontado o subsídio do poder público municipal na forma de voucher, que ainda por cima pode ser securitizado. O empreendedor não paga o terreno, recebe subsídios, captura incentivos e depois pode usufruir plenamente de um imóvel valorizado! Enfim, chegamos ao ponto em que, finalmente, o aluguel social temporário, baseado em manutenção da insegurança habitacional, alcança sua máxima potencialidade como gerador de fluxos financeiros e extrativismo urbano.

Conclusão

Embora o Auxílio Aluguel não seja uma política habitacional, foi importante retomá-lo na primeira parte deste artigo para falar sobre o aprofundamento, em São Paulo, justamente de sua lógica avessa à noção de política social universal que garante direitos. Pelo contrário, trata-se de uma lógica de criação (por despossessão) e manutenção (com recursos públicos) de insegurança habitacional que, gerida por novos agentes financeiros, pode expandir o modelo contratual de atendimento habitacional. Apoia-se numa noção precária – pois temporária e focalizada – de direito para justificar a captação de recursos e bens públicos pelo mercado privado – formal e informal. *Transforma o direito em serviço temporário.*

Referências Bibliográficas

BALBIM, R. (Prelo). Do Casa Verde e Amarela ao BNH passando pelo MCMV: uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano. Textos para Discussão, IPEA, no prelo.

CUNHA, T.F.S. (2020). 'A conta não fecha': o boom do Auxílio Aluguel em São Paulo: uma análise a partir do caso da favela de Paraisópolis. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP – São Paulo

FIELDS, D. (2018). Constructing a New Asset Class: Property-led Financial Accumulation after the Crisis. *Economic Geography*, v.94, n.2, pp.118-140.

FIELDS D. (2019). Automated landlord: Digital technologies and post-crisis financial accumulation. *Environment and Planning A: Economy and Space*.

FJP - Fundação João Pinheiro (2021). Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte, FJP.

GUERREIRO, I.A. (2020). O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia. *Cadernos Metrôpole*, v.22, n.49, pp.729-756.

LAVINAS, L.; GENTIL, D.L. (2018). A política social sob regência da financierização. *Novos Estudos Cebrap*, v.37, n.2, pp.191-211.

ROLNIK, R. (2019). Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo, Boitempo.

SANTORO, P.F.; CHIAVONE, J.A. (2020). Negócios de impacto social e habitação social: uma nova fronteira do capital financeirizado?. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 683-704.

SEHAB (2004). Balanço Qualitativo de Gestão da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (SEHAB) - 2001-2004. São Paulo: Sehab-Cohab.

_____ (2016a). Balanço de Governo da SMH 2013-2016. São Paulo: Sehab-Cohab.

_____ (2016b). Plano Municipal de Habitação de São Paulo – Caderno para discussão pública. São Paulo: Sehab-Cohab.

SILVA, F.P. (2020). A reiteração do provisório: considerações sobre o emprego do Auxílio Aluguel no município de São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v.22, p.1-25.

SLEE, T. (2017). *Uberização: a nova onda do trabalho precário*. São Paulo, Editora Elefante.

TAVOLARI, B.; NISIDA, V. (2020). Entre o hotel e a locação: análise jurídica e territorial das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre o Airbnb. *Internet & Sociedade*, v.1, n.2, pp. 5-30.

VANNUCHI, L. (2020). *O centro & os centros produção e feitura da cidade em disputa*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

Legislação consultada

- Política Municipal de Habitação: Lei Municipal 11.632/1994
- Programa Locação Social
 - Resolução CMH nº 23/2002
 - Instrução Normativa Sehab nº 01/2003
- Bolsa Aluguel: Resolução CMH nº 04/2004
- Programa Parceria Social: Resolução CMH nº 31/2007
- Programa Ações de Habitação (Auxílio Aluguel)
 - Decreto nº 51.653, de 22 de julho de 2010
 - Portaria Sehab nº 131/2015
 - Portaria Sehab nº 68/2019
- Proposta da Nova Locação Social: Projeto de Lei Municipal 258/2016
- Programa Requalifica Centro: Lei Municipal 17.577/2021
- Programa Casa Verde e Amarela
 - o Lei Federal 14.118/2021
 - o Decreto Federal 10.678, 16 de abril de 2021
- Consultas Públicas da Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias
 - CP007/SGM-SEDP/2021: Edital e Anexos
 - CP006/SGM-SEDP/2021: Edital e Anexos

10. Leituras interseccionais dos conflitos no Projeto de Intervenção Urbana Setor Central*

Henrique Giovanni Canan, graduando na FAUUSP e pesquisador do LabCidade | **Laisa Stroher**, arquiteta e urbanista, professora na Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisadora no LabCidade | **Paula Freire Santoro**, arquiteta e urbanista, professora FAUUSP e coordenadora do LabCidade | **Paula Victória Santos Gonçalves de Souza**, graduanda FAUUSP, pesquisadora do LabCidade

Resumo

Este artigo argumenta que há um projeto urbano para o Centro de São Paulo, o Projeto de Intervenção Urbana Setor Central (PIU-SCE), que articula incentivos para a continuidade de uma frente imobiliária que vem adentrando o Centro de São Paulo, das bordas em direção ao seu centro. Aprovado sem que se fizesse uma boa leitura das dinâmicas urbanas e do quadro de necessidades habitacionais do Centro, agravado com a pandemia, que contou com debates públicos que fizeram emergir a necessidade de uma leitura do Centro como território popular negro, LGBTQIA+, por meio de abordagens interseccionais. A cartografia da produção imobiliária mostrou um Centro com dinâmica imobiliária que produz unidades residenciais, em sua grande maioria pequenas, com elevado preço/m², que não parecem acessíveis aos que vivem e moram na região. Como o PIU-SCE trouxe uma série de incentivos urbanísticos para fomentar esse tipo de produção imobiliária, como isenções, descontos e bônus de direitos adicionais de construção, defende-se que sua proposta de produzir moradia para quem precisa é uma falácia, e que este foi desenhado para estimular a produção habitacional de mercado.

*Este artigo foi originalmente publicado no Fórum SP 23

1. Introdução

Apesar de já ter passado por diversos projetos de renovação urbana, o centro da cidade de São Paulo resiste como um lugar da diversidade: é um território com grande presença da população não branca, que abriga múltiplos grupos de imigrantes, lugares importantes para o convívio e socialização da população LGBTQIA+, e que possui uma presença significativa de formas populares de trabalhar e morar.

O centro é mais uma vez alvo de um projeto de renovação que ameaça essa presença plural e popular, por meio do recém aprovado Projeto de Intervenção Urbana Setor Central (PIU-SCE), que tem na dinamização do complexo imobiliário-financeiro o principal motor das transformações pretendidas.

A diferença é que este projeto ocorre em um momento em que os conflitos socioespaciais estão mais acirrados, em função de duas dinâmicas desiguais e combinadas, o avanço da fronteira imobiliária sobre o centro e o agravamento da crise habitacional. Duas dinâmicas que se retroalimentaram, houve uma enorme drenagem de recursos públicos (mediante descontos, isenções, incentivos, subsídios) para alimentar essa produção imobiliária, sem haver resposta contundente à crise de moradia da população de menor renda.

A leitura territorial elaborada pela Prefeitura de São Paulo para embasar o PIU-SCE ignorou a complexidade desse conflito, bem como as pluralidades que compreendem as formas de morar e conviver no centro. Para contrapor essa narrativa oficial, uma série de pesquisadoras, movimentos sociais, vereadoras e coletivos produziram cartografias utilizadas em debates públicos para defender outras formas de intervir na cidade, que tenham como motor a reprodução da vida e a valorização da diversidade social, étnico-racial, de gênero e sexualidade.

Este artigo pretende apontar invisibilidades na leitura do território do Centro, bem como a existência de uma produção imobiliária dinâmica e crescente, caracterizada pelo alto custo do m² e tamanho reduzido, que parece pautar a regulação urbanística apresentada.

1.1. PIU Setor Central: mais um projeto imobiliário para o centro de São Paulo

Aprovado em setembro de 2022, é um dentre os 26 PIUs em diferentes fases de implementação na cidade de São Paulo. Como de praxe nos discursos da Prefeitura, esse novo projeto também é justificado pela necessidade de atendimento habitacional de famílias de baixa renda.

O PIU é um instrumento trazido pelo Plano Diretor Estratégico de 2014, e busca a reestruturação urbana de um território delimitado. Em tese, um PIU deveria definir primeiro o que se quer transformar, por meio de um processo participativo e a partir de estudos técnicos prévios (urbanísticos, ambientais, econômicos). Esse processo, ao final, serviria de base para uma proposta dos mecanismos de implantação de um dado projeto urbano. O PIU-SCE foi regulamentado mediante uma Área de Intervenção Urbana, que prevê a possibilidade de aumento do potencial construtivo e a venda desse direito pela Prefeitura por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

A regulação do PIU-SCE oferece muitos incentivos ao mercado imobiliário, além do aumento de potencial. A lei da antiga Operação Urbana Centro (1997) já trazia isenções na cobrança da Outorga em todo o perímetro da Operação. O PIU-SCE, que substituiu essa Operação, optou por dar continuidade à isenção na Sé e República (justamente os bairros com dinâmica imobiliária mais intensa), e ainda a estendeu aos prédios não residenciais (como edifícios comerciais e de serviços), além de

criar descontos expressivos na Outorga para os demais bairros (STROHER et al., 2022).

Dessa forma, a previsão de repasse de 40% da arrecadação de Outorga, contida no PIU-SCE, para a construção de moradias de interesse social pelo poder público, parece uma cortina de fumaça, já que com essas gratuidades e descontos, a expectativa de arrecadação é muito baixa (STROHER et al., 2022).

Somam-se a estes incentivos, os decretos de habitação de interesse social e de mercado popular que também dão isenções e descontos para estas tipologias, utilizados pelas unidades de segmento econômico. Em 2021 foi aprovado ainda o Programa Requalifica Centro, que contém várias isenções fiscais – perdoa a dívida de IPTU, reduz o ISS, reduz o valor do IPTU por três anos e ainda dá desconto por mais cinco anos para reformas de edifícios (ROLNIK, 2021).

O que ocorre na área central é um verdadeiro patchwork de projetos de reestruturação urbana que se sobrepõem no Centro (ver Figura 1). Além do PIU-SCE (Lei 17.844/2022), há o PIU Terminal Santa Isabel (Decreto 58.368/2018), o PIU Minhocão (em fase de elaboração), o Programa Requalifica Centro, conhecido como Lei do Retrofit (Lei 17.577/2021, que prevê uma série de incentivos para reformas de edifícios pela iniciativa privada), além de Parcerias Público Privadas (PPPs) que também incluem perímetros de reestruturação: uma PPP habitacional do governo do Estado denominada Casa Paulista, uma PPP habitacional municipal, e uma PPP para construção de um Hospital, que já vêm sendo implementadas, além de uma PPP em fase de discussão no Largo Paissandu proposta pelo município, que propõe usos de moradias estudantis de aluguel além de equipamentos de cultura e ensino por meio do despejo de cerca de 400 pessoas que ocupam os imóveis. O PIU-SCE ainda conta com os chamados projetos estratégicos, que são áreas destinadas a PPPs habitacionais a serem definidas futuramente.

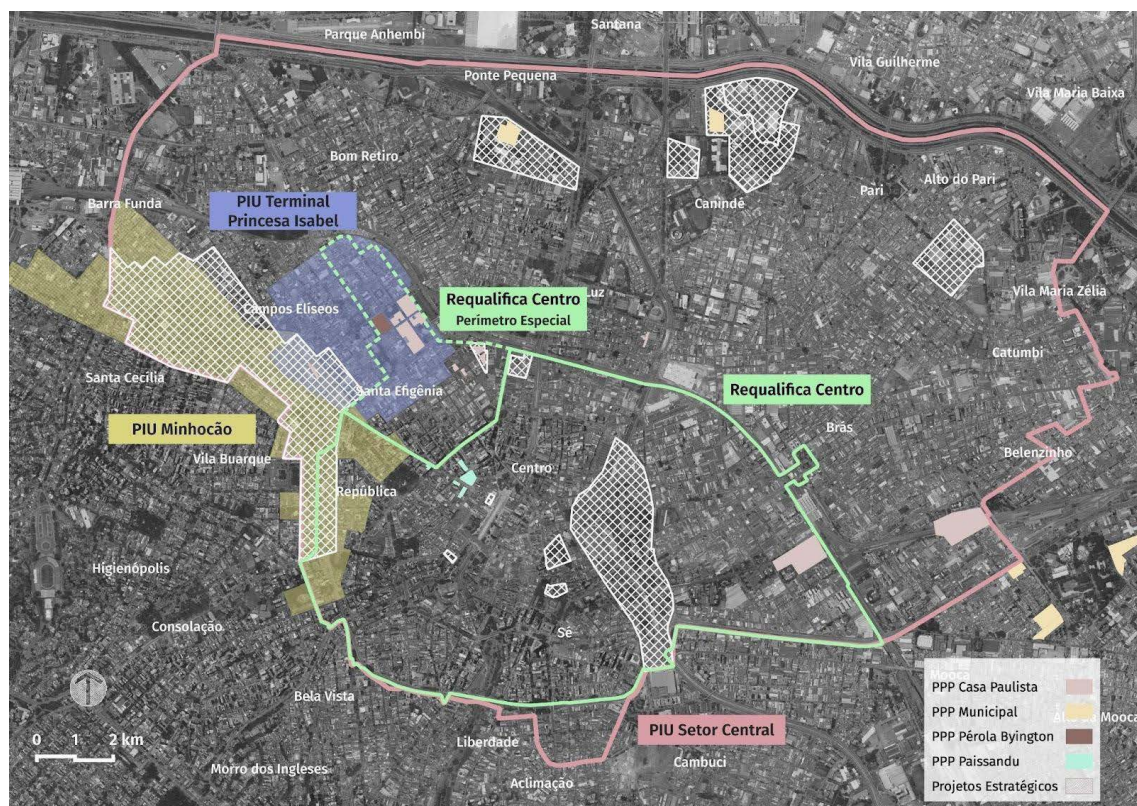
te. O que há em comum entre todas estas iniciativas é a noção de transformação urbana motivada principalmente pela dinamização imobiliária capitaneada pela iniciativa privada.

Com esse misto de intervenções que se sobrepõem em um mesmo lugar fica difícil realizar uma leitura ampla e total do território. As intervenções ocorrem de forma fragmentada, como é o caso da PPP Habitacional Estadual, que vai quadra a quadra desenhando um projeto de transformação urbana sobre lotes que foram demolidos para projetos anteriores, como os desenhados na Concessão Urbanística Nova Luz. Além disso, a mudança no perfil socioeconômico dos moradores e a privatização dos espaços públicos são algumas das intenções da Concessão que vão contra a leitura do território popular da região da Luz.

Figura 1

Mapa com perímetro do PIU-SCE e outros perímetros de projetos urbanos ensaiados e aprovados para o Centro de São Paulo.

Elaboração dos autores



No monitoramento dos projetos para o Centro de São Paulo vários trabalhos consideram a PPP Habitacional Estadual Casa Paulista como um projeto urbano (UNGARETTI et al., 2021; SANTORO et al., 2018a, 2018b; SANTORO, 2021). As PPPs têm sido amplamente apontadas como a única solução para a construção de moradias populares por vários governos, mas, na verdade, não oferecem garantia nenhuma que as famílias receberão outra moradia no mesmo local. O atendimento a critérios específicos de renda, por exemplo, exclui desempregados e pessoas que recebem até um salário mínimo indo mais uma vez contra as leituras populares do território do Centro.

O panorama dos projetos urbanos recentes em São Paulo mostra que as PPPs e concessões, associadas a Projetos de Intervenção Urbana e Áreas de Interesse Urbanístico, têm ganhado espaço sobre instrumentos como Operações Urbanas Consorciadas (OUC). O modelo PPP não foi escolhido ao acaso, consiste em um processo simultâneo de renovação urbana – com destruição de quadras inteiras, para construção de novas moradias – e reposição populacional, abrindo frentes para o mercado imobiliário financeirizado que além de obter renda com a construção das novas unidades, incorpora a gestão do parque construído no modelo econômico-financeiro, uma verdadeira concessão urbanística.

A hipótese é que o PIU-SCE, dessa maneira, fomenta principalmente uma produção habitacional de mercado (AKAISHI et al, 2022), que não atende a população de menor renda, como apresentaremos nas cartografias imobiliárias.

1.2 Cartografias Imobiliárias e o fenômeno da Habitação Popular fake

Avaliamos as características da produção imobiliária recente na área correspondente à demarcação do PIU-SCE, olhando criticamente a quem ela tem atendido. Tendo em vista captar possíveis tendências, dividimos as análises em dois períodos: 2006 - 2013 e 2014 - 2019. O primeiro período compreende o boom alavancado pela oferta pública de ações de incorporadoras no mercado de capitais e pelo lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). O segundo compreende a aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2014, que foi seguido por uma retração no mercado imobiliário e posterior recuperação no tocante à cidade de São Paulo, que caracteriza-se por um mini boom segundo discutem Castro e Sígolo (2022).

Nos anos recentes, de 2017-2019, há um predomínio de unidades habitacionais do segmento econômico – que compreende moradias com valor até R\$ 350 mil (Gráficos 1 e 2) –, que saltaram de 55% para 82% dos lançamentos nesses anos. As unidades que se enquadram dentro do teto de financiamento do antigo MCMV, que em 2019 era de até R\$ 240 mil, saltaram de 26% em 2017 para mais de 80% em 2019.

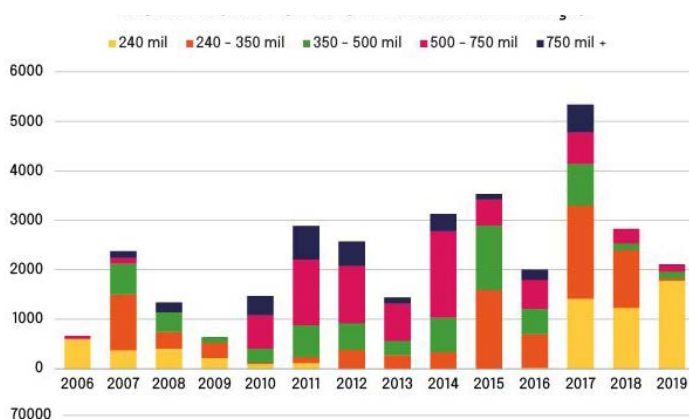


Gráfico 1

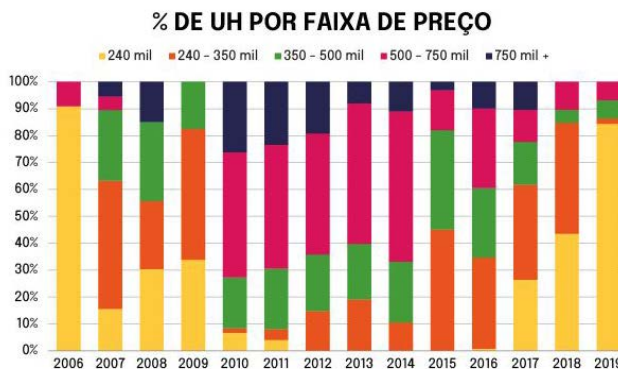
Unidades habitacionais lançadas por faixa de preço no PIU-SCE de 2006-2019

Elaboração: Henrique Canan com base em EMBRAESP

Gráfico 2

Unidades habitacionais lançadas por faixa de preço no PIU-SCE de 2006-2019

Elaboração: Henrique Canan com base em EMBRAESP



Segundo Castro e Sígolo (2022) a participação representativa do segmento econômico é justamente uma das características do mini boom em curso. No entanto, engana-se o leitor que considera que está voltando aos mais pobres essa produção pois, estão sendo produzidas unidades menores, cujo metro quadrado segue com valores muito altos.

A média do preço/m² no primeiro período (2006-2013) estava concentrada nas faixas até R\$7 mil/m² e entre R\$10 mil/m² a R\$15 mil/m², o que se inverte em 2014-2019, quando as unidades com valor do m² até R\$ 7 mil praticamente somem e predominam unidades com valores que ultrapassam os R\$ 15 mil/m² (Figura 2). Nas análises das evoluções, as unidades com valor até R\$240 mil apresentaram aumento de 96% em relação à média do preço/m², passando de R\$3.271 em 2006 para R\$6.414 em 2019.

Isso ocorre pela tendência de diminuição dos apartamentos. Enquanto no período anterior a 2014 observou-se uma maior diversidade das moradias em termos de dimensão, após 2014 a predominância é de unidades de até 50m², com aumento daquelas com até 35m², passando de 9,25% para 32,4% das unidades lançadas.

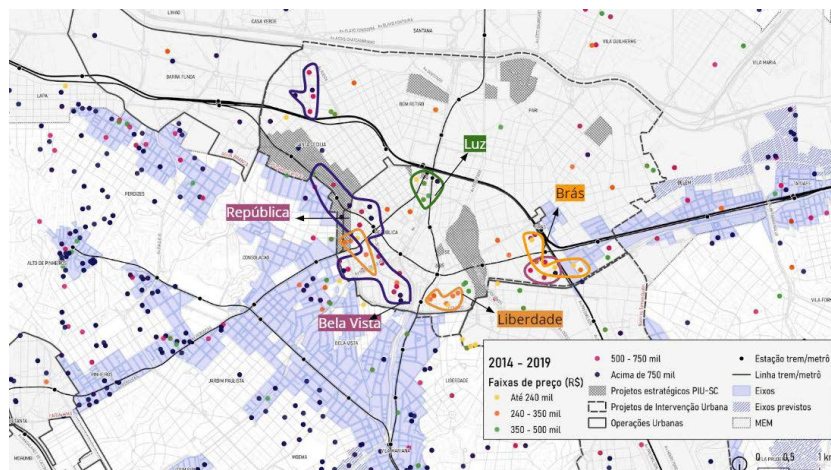


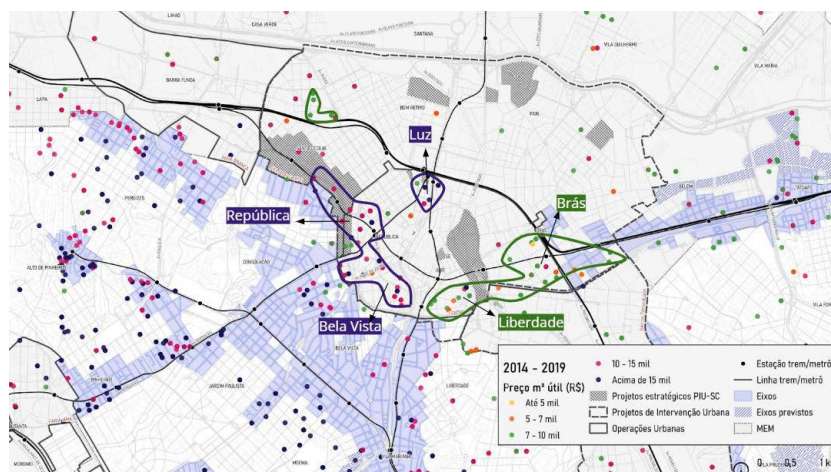
Figura 2

Empreendimentos imobiliários lançados por faixa de preço da unidade em reais 2014-2019

Figura 3

Empreendimentos imobiliários lançados por preço do m² da área útil da unidade 2014-2019

Elaboraçaõ dos autores com dados EMBRAESP



Quanto ao segmento econômico, quase todos os empreendimentos possuem até 50m² a partir de 2014, chegando a 99,1% dos lançamentos, e destes, 68,9% referem-se a unidades com até 35m². Já a média da área útil dos apartamentos até R\$240 mil sofreu diminuição de 25,6%, passando de 43,7m² em 2006 para 32,5m² em 2019.

Trata-se de uma moradia pequena e cara, são os novos studios, que atendem a um público restrito em termos de composição familiar e condições financeiras, que não respondem à diversidade de formas de moradia popular no centro que discutiremos a seguir.

1.3. Continuidade e agravamento da crise habitacional

Os anos 1990 marcaram o Centro como um território pautado por grandes complexidades, dentre elas a crise habitacional, sendo objeto de inúmeros projetos de intervenção que se utilizaram da justificativa de buscar superá-la (KARA JOSÉ, 2010). Ao contrário, se agravou nas últimas décadas e, mais intensamente, com a pandemia.

As bases de dados oficiais não permitem uma compreensão atualizada e completa (PIRES, 2022); levam a um subdimensionamento, e invisibilizam as diferentes tipologias de moradia precária (SANTORO et al., 2017). Com as leituras habitacionais apresentadas pela Prefeitura para embasar o PIU-SCE não foi diferente, observamos uma análise subdimensionada e que não se valia de uma série de pesquisas realizadas por universidades e coletivos. Tendo isso em vista, o Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade produziu uma série de cartografias que têm sido apresentadas em debates públicos, procurando visibilizar as diversas faces da crise habitacional no centro.

Como veremos, as áreas que concentram lançamentos imobiliários (Figura 1 e 2) coincidem com aquelas com maior número de remoções e despejos, assim como aqueles com maior concentração de pessoas em situação de rua e morando em ocupações. Isso demonstra que qualquer iniciativa que busque dinamizar ainda mais o mercado imobiliário formal terá

um grande potencial de ameaçar essa significativa presença popular.

O levantamento dos edifícios ocupados no centro (ANDRADE, 2020) mostrou um crescimento expressivo destas até 2018.

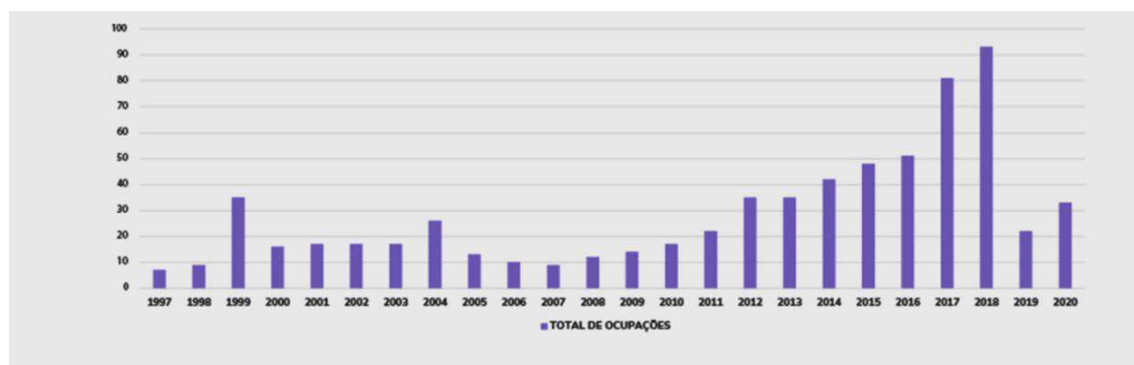
O Censo da População em Situação de Rua evidenciou um crescimento de 31% entre 2019 e 2021: eram 24.344 pessoas e passaram para 31.844 em São Paulo. O relatório apontou que a Subprefeitura da Sé concentra a maior população, 12.851 pessoas, 40,31% do total. A população que reside em barracas aumentou cerca de 330% de 2019 a 2021. As projeções atuais assinalam para 42.240 pessoas nas ruas, 30% a mais do que levantado pelo censo (PMSP, 2022).

E o Centro também concentra moradia de aluguel. No período da pandemia assistiu-se à estruturação de um coletivo denominado Aluguel em Crise, reunindo inquilinos de São Paulo que tentam construir saídas coletivas para a questão dos aluguéis altos. Elaboraram um manifesto pelo congelamento dos aluguéis em 2021, e conseguiram, com a ajuda da Defensoria Pública, evitar alguns despejos. Sinalizaram também para os despejos a partir de aluguéis de plataforma, impessoais, grandes responsáveis no agravamento desta crise.

Gráfico 3

Evolução das ocupações na região central de São Paulo

Fonte: Andrade, 2020.



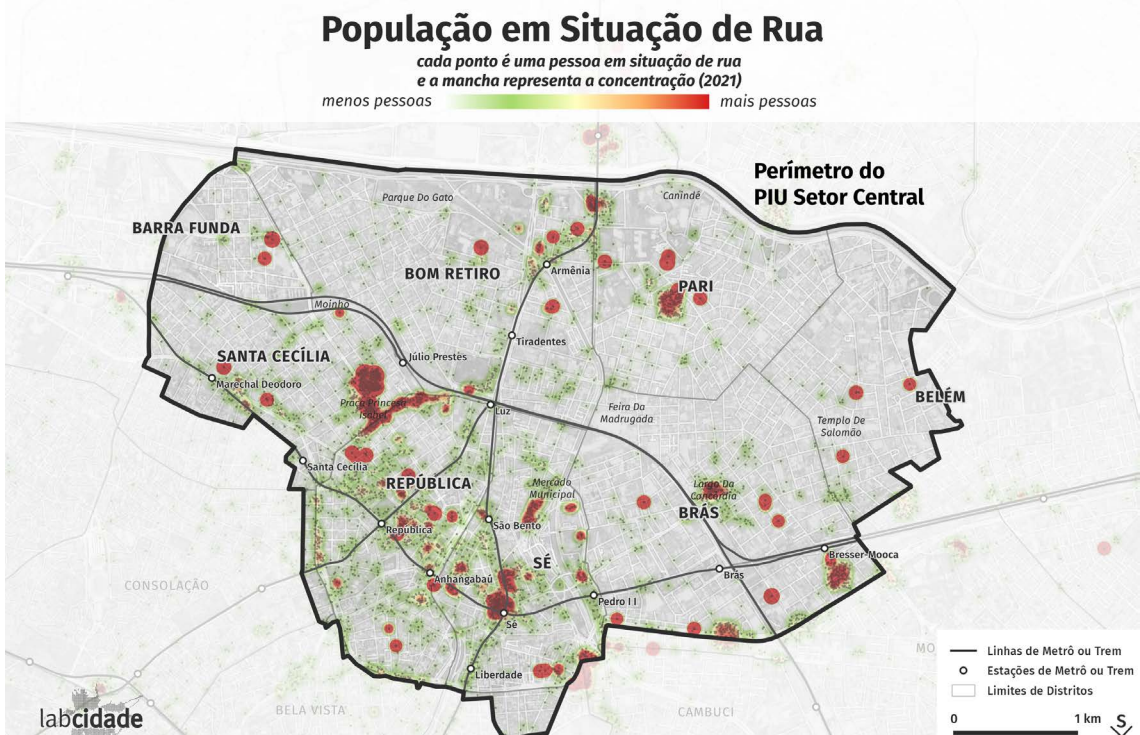


Figura 4

Concentração de população em situação de rua

Elaboração: Pedro Lima a partir do Censo de População de Rua de São Paulo (2021).

Moradores de cortiços, de edifícios ocupados e populações de baixa renda que pagam aluguel desproporcionalmente altos em relação aos seus salários, tiveram suas rendas brusca-mente diminuídas ou até mesmo extintas durante o período pandêmico.

A crise sanitária, econômica e de moradia, somadas à falta de políticas públicas voltadas à manutenção das moradias e boas condições de vida, provocaram cenários de ameaças de despejos, remoções além do adensamento de cortiços e ocupa-ções, intensificando o quadro da crise habitacional no centro.

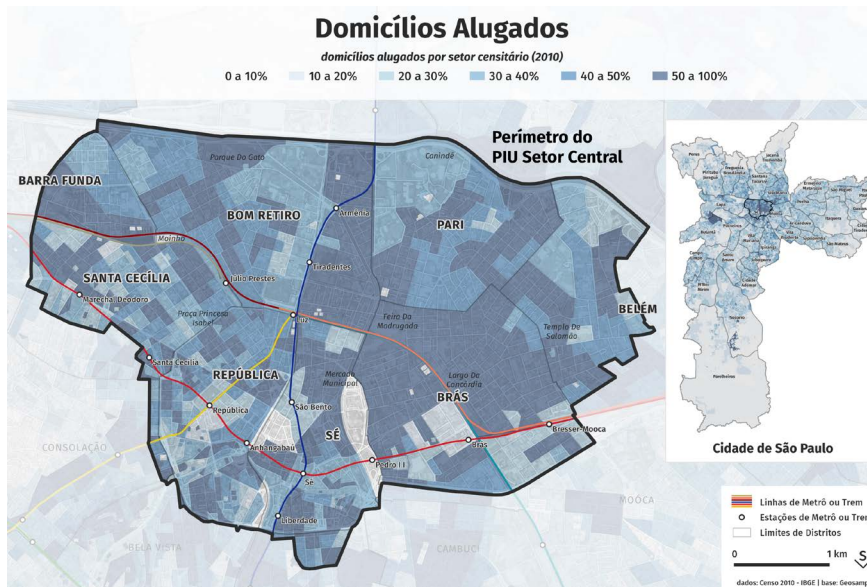


Figura 5

Concentração de moradia de aluguel

Elaboração: Pedro Lima

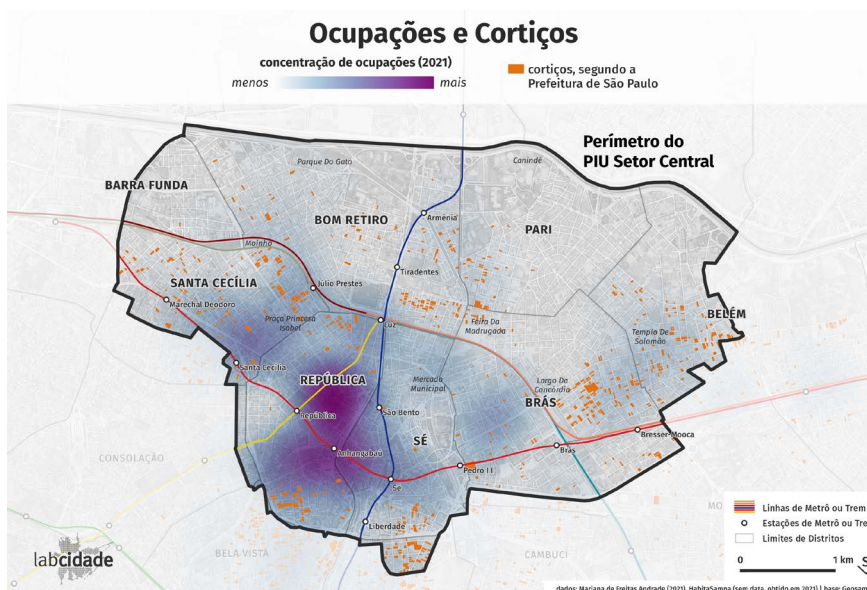


Figura 6

Concentração de cortiços (Habitasampa, sem data) e ocupações (Andrade, 2020)

Elaboração: Pedro Lima

1.4. Cartografias interseccionais

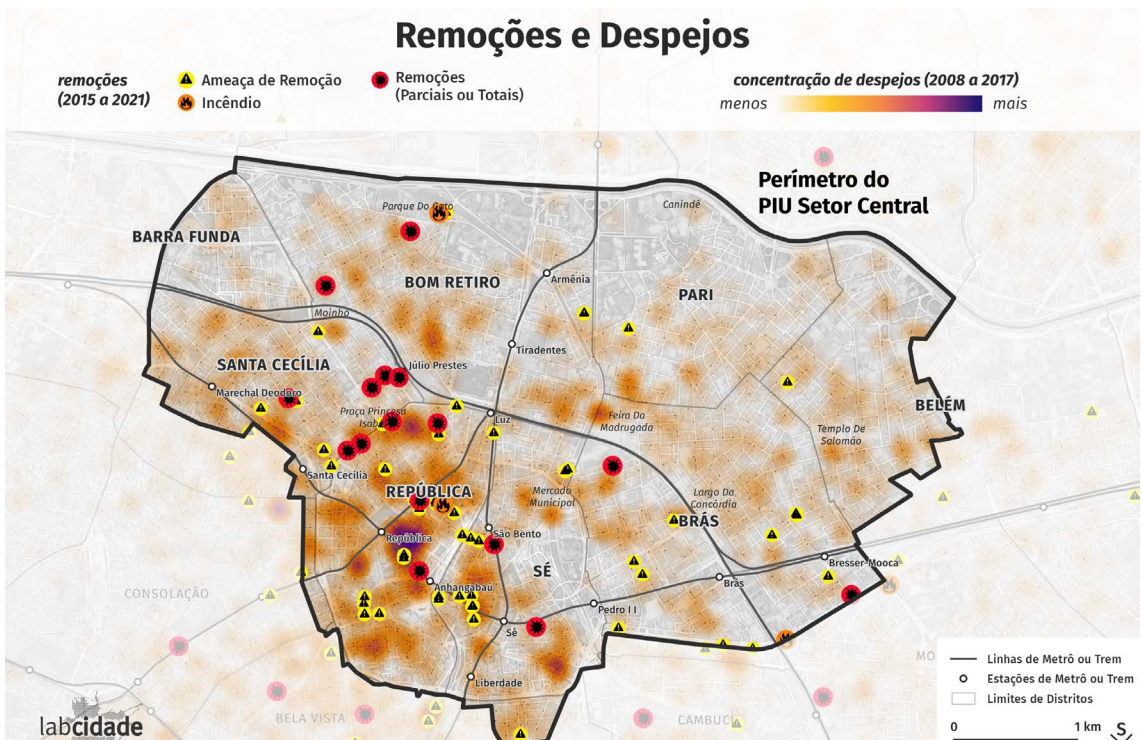
A falta de uma leitura ampla e total no território do Centro para aprovação do PIU-SCE, já citada como um dos problemas do projeto, não coloca em pauta que ele é um território majoritariamente popular, negro e de forte presença de LGBTQIA+, tornando invisível as diferenças dentro do que chamamos de território “popular”.

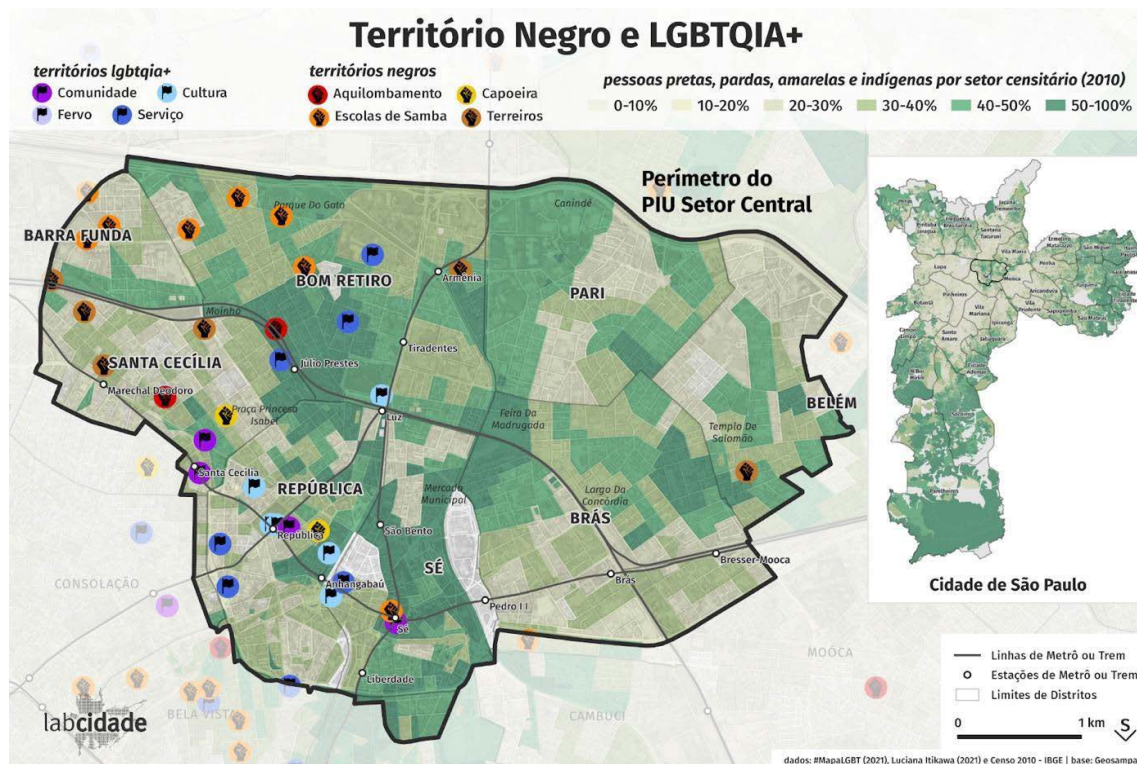
Figura 7

Concentração de despejos 2008-2017

Elaboração: Pedro Lima com base no Observatório de Remoções 2017

O centro exige que seja elaborada uma análise para além da dimensão de classe social, o território é mais complexo que isso. Uma análise interseccional se mostra imprescindível para identificar as dimensões étnico raciais, de gênero e sexualidade que se entrecruzam nesse território. Movimentos sociais, pesquisadoras, coletivos e vereadoras, entre outros, trouxeram para o debate do PIU-SCE algumas leituras nesta direção, apre-





sentadas nos debates públicos sobre o Projeto, que procuramos apresentar a seguir.

Mapas racializados mostram que o Centro é uma região com importante presença de população não branca que é rodeada por um cinturão de população branca.

Considerações Finais

Procurou-se argumentar que há mais um projeto urbano, o PIU-SCE, articulador de incentivos para a continuidade de uma frente imobiliária que vem adentrando o Centro de São Paulo, das bordas em direção ao seu centro.

Este foi aprovado sem que se fizesse uma boa leitura do Centro a partir de suas dinâmicas atuais que mostram uma volta

Figura 8

Territórios culturais negros e LGBTQIA+ 2021 sobre concentração de pessoas não brancas 2010

Fonte: Luciana Itikawa, 2021; IBGE, 2010
 Elaboração: Pedro Lima

do crescimento populacional acompanhada de dinâmica imobiliária expressiva, e sem uma leitura do quadro de necessidades habitacionais que se agravou, ampliando o número de ocupações, pessoas em situação de rua e sem condições de arcar com o aluguel, estimulando processos de ameaça, remoções e despejos na região. Os debates públicos fizeram emergir uma leitura do Centro como território popular, mas mais que isso, como território negro, como território LGBTQIA+, diferenças e aprofundamentos do que significa ser um território popular, mostrando que são necessárias novas lentes interseccionais, além de respostas com políticas de inclusão e reparação para determinados corpos que vivem e moram no Centro.

A cartografia da produção imobiliária mostrou que o Centro também reflete algumas dinâmicas do mini boom imobiliário (CASTRO; SÍGOLO, 2022), pois, ao articularmos três variáveis apresentadas acima – preço da unidade, tamanho da unidade e preço por m² – nota-se aumento expressivo da participação dos econômicos nos lançamentos no perímetro do PIU-SCE. No entanto, esconde-se por trás deste resultado que são unidades residenciais, em sua grande maioria pequenas, caracterizadas como studios, com apenas um quarto e apresentam elevado preço/m². As análises sobre a produção para este segmento econômico, desta tipologia, são relevantes na medida em que o PIU-SCE trouxe uma série de incentivos urbanísticos para fomentar esse tipo de produção imobiliária, como isenções, descontos e bônus de direitos adicionais de construção, mas que se mostrou pouco eficiente no combate ao déficit habitacional, que concentra-se na população de até 2 salários mínimos. A esses incentivos, somam-se ainda aqueles oferecidos via governo federal por programas como o MCMV e Casa Verde Amarela, por meio de concessão de financiamentos com recursos do fundo de garantia, tanto às construtoras como aos compradores, que ajudam a alavancar esse mercado, sem que haja um impacto real em termos de diminuição do déficit.

Assim, temos como hipótese que o PIU-SCE, ao ampliar os incentivos para unidades pequenas de menor valor, fomenta principalmente a produção habitacional de mercado (AKAISHI et al., 2022) que já encontra-se produzindo na região, que temos evidências de que não atende a população de menor renda, vide os altos valores de m² observados. O tamanho reduzido das unidades (de 10 a 40 m²) também sugere que os lançamentos imobiliários têm capacidade de atender a famílias menores, portanto, um público mais restrito. Sendo assim, os críticos à lei aprovada têm como hipótese de que haverá uma continuidade de uma produção imobiliária similar a que ocorreu nos últimos anos, durante a vigência da Operação Urbana Centro (AKAISHI et al., 2022; STROHER et al., 2022), ainda com maiores incentivos. Nesta direção, é uma falácia que o PIU-SCE vai produzir moradia para quem precisa: o quadro de necessidades habitacionais não está desenhado, e a política apresentada para contornar a crise habitacional aguda está concentrada na produção habitacional de novas unidades habitacionais pelo mercado.

Referências

AKAISHI, A. G.; CARVALHO, C.; STROHER, L.; SANTORO, P.; OTTERO, G.; COMARU, F.; ZAGATO, T. A falácia da Habitação Social no PIU Setor Central, 2022. Disponível em <<https://abre.ai/fMp6>>. Acesso 09 nov. 2022.

ANDRADE, M. de F. As ocupações de moradia e a disputa pelo território central da cidade de São Paulo. Iniciação Científica. São Paulo: FAUUSP, 2020.

CANAN, H. Cartografias Desiguais e Combinadas: múltiplas dimensões dos conflitos socioterritoriais acentuados. Relatório final de iniciação científica. São Paulo: PIPAE USP, set. 2022.

CASTRO, C.; SIGOLO L. A oferta residencial na retração imobiliária da metrópole paulistana nos anos 2000. Cadernos Metrôpole, v.24, n. 53, p. 225-256. São Paulo, 2021.

ITIKAWA, L. Apresentação realizada durante Audiência Pública do PIU-SCE. São Paulo: 2022. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=LksXwV2nPtE>>, acesso 02 de dez. 2022.

KARA JOSÉ, B. A popularização do Centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos 20 anos. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PIRES, P. D. B. Habitação no Projeto de Intervenção Urbana Setor Central de São Paulo: solução habitacional ou estímulos à produção imobiliária. XIX Enanpur, Blumenau, 2022.

ROLNIK, R. As falsas promessas da lei de retrofit em São Paulo. LabCidade, 26 jul. 2021. Disponível em <<https://abre.ai/fMp5>>, acesso 02/12/2022.

SANTORO, P. F.; AMORE, C. S.; HARIGOSHI, M. S. B.; RODRIGUES, D. P. A invisibilidade da moradia precária na Operação Urbana Bairros do Tamanduateí. LabCidade, 20 de abril de 2017. Disponível em <<https://abre.ai/fMvV>>, acesso 01/12/2022.

STROHER, L.; AKAISHI, A. G.; OTERO, G.; CARVALHO, C.; COMARU, F.; ZAGATO, T.; SANTORO, P. Zonas de privilégio para o complexo imobiliário-financeiro: descontos abusivos e gratuidades dos direitos construtivos no PIU Setor Central. 2022. Disponível em <https://abre.ai/fMp2>, acesso 02/12/2022.

11. Diretrizes do judiciário sobre segurança predial em ocupações urbanas*

Celso Santos Carvalho, engenheiro Civil, mestre e doutor em Engenharia pela Escola Politécnica da USP e perito judicial | **Francisco de Assis Comaru**, engenheiro civil, doutor pela Faculdade de Saúde Pública da USP com pós doutorado na Universidade de Londres e na Organização Mundial da Saúde. Professor Associado da Universidade Federal do ABC no curso de Engenharia Ambiental e Urbana | **Jaques Gerab Junior**, engenheiro Civil pela Escola Politécnica da USP, Pós-Graduado em Administração Industrial e perito judicial | **José Zarif Neto**, engenheiro civil pela FAAP, administrador de Empresas pelo Mackenzie e perito judicial | **Luiz Antonio Rocha Rosalem**, engenheiro civil e de segurança do trabalho, atua como perito judicial | **Ricardo de Sousa Moretti**, engenheiro civil, mestre e doutor em engenharia pela Escola Politécnica da USP e colaborador do Programa de Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC e professor titular aposentado

Prefácio

Em 2020, a Cajufa – Centro de Apoio aos Juízes da Fazenda Pública, por meio da Comissão de Peritos integrada pelos experts Celso Santos Carvalho, Fernando Rocha Nogueira, Jaques Gerab Junior, José Zarif Neto e Sergio Murari Ludemann, apresentou importante estudo de Diretrizes para Análise de Risco Geológico-Geotécnico em Áreas Urbanas. Agora, em 2022, dando seguimento aos estudos pertinentes às questões do risco, uma nova Comissão de Peritos, integrada por Celso Santos Carvalho, Jaques Gerab Junior, José Zarif Neto, Ricardo de Sousa Moretti, Francisco de Assis Comarú e Luiz Antonio Rocha Rosalem apresenta um novo conjunto de diretrizes, especificamente voltadas às edificações urbanas, denominado *Conceitos, parâmetros e orientações para mitigação de riscos pela melhoria das condições de segurança predial – 2022*.

Todos esses estudos se originaram a partir de uma série de diálogos entre membros de instituições do sistema de Justiça, da academia, dos movimentos sociais e da Administração Pública, que se deram diante da problemática das ações judiciais e remoções administrativas em áreas de risco e em edificações urbanas, principalmente após o desabamento do edifício Wilton Paes de Almeida, no Largo do Paissandu, Centro de São Paulo. Um dos problemas identificados dizia respeito ao fato de que muitas dessas áreas e edificações eram objeto de dis-

* Este trabalho foi originalmente publicado em: Carvalho, Celso Santos; Comarú, Francisco de Assis; Gerab Junior, Jaques; Zarif Neto, José; Rosalem, Luiz Antonio Rocha; Moretti, Ricardo de Sousa. Propósitos, premissas, conceitos e orientações para mitigação de riscos pela melhoria das condições de segurança predial em ocupações urbanas. São Paulo: CAJUFA, 2022

putas judiciais de longa duração envolvendo posse e propriedade, durante as quais não se discutia a questão do risco ou, quando se discutia, isso era feito em termos de tudo ou nada, em situações limites, já a beira do colapso da área ou edifício.

Outra questão levantada foi a da baixa efetividade de alguns dos dispositivos da Lei Federal nº 12.340/2010, a qual restringia a remoção de moradores nas áreas de risco, no sentido de que essa deveria ocorrer apenas em último caso, diante de risco iminente e da impossibilidade de aplicação imediata de medidas de mitigação de risco, ou seja, conforme essa lei, a remoção de moradores deveria ser usada como último recurso, a ser implementado somente após a realização de vistoria e elaboração de laudo comprovando a imprescindibilidade da drástica medida.

Foi diante de toda essa problemática que, no ano de 2019, o Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo, ajuizou uma série de ações civis públicas eminentemente direcionadas ao manejo do risco, muitas delas envolvendo edificações que já eram objeto de disputas possessórias. Nesses termos, essas ações civis públicas deram um tratamento mais acurado à questão do risco, isolando-a das discussões relativas à posse e propriedade. Portanto, nessas ações de manejo de risco, a questão da adoção de medidas mitigatórias passa a ser central, o que, por outro lado, realçou a necessidade de perícias mais detalhadas e, conseqüentemente, de decisões judiciais mais fundamentadas, que equacionassem a questão do risco não apenas em termos de tudo ou nada, isto é, da ausência/presença de risco e de remoção/não-remoção, mas também à luz da possibilidade da redução do risco, verificando a possibilidade de adoção de medidas alternativas.

Em resposta a tais demandas, o presente estudo não apenas transporta para o campo das edificações urbanas a mesma

perspectiva voltada à mitigação do risco existente no Estudo Cajufa 2020 - pertinente ao risco geológico em áreas urbanas - como também acrescenta importantes mediações e novos elementos, não se atendo exclusivamente aos aspectos das estruturas materiais, como também considera, em termos objetivos, a dimensão social do risco, costurando engenharia e ciências sociais, no sentido de classificar e equacionar os diversos níveis de risco, cotejando-os com as medidas mitigatórias possíveis, levando em conta uma maior ou menor inclinação dos ocupantes em executar ou permitir a execução dessas medidas ou melhorias, o que, por exemplo, pode ser apurado através do histórico de eventuais incrementos e obras anteriormente realizadas pelos próprios moradores.

Tais dados são relevantes não apenas para a tomada de decisões, mas também para trazer elementos que podem ser usados em tentativas de conciliação, na medida em que sinalizam potenciais interesses ou tendências convergentes entre as partes envolvidas, o que possibilita, por exemplo, a adoção de medidas mitigatórias simples, inclusive no curso do processo, as quais, apesar de não eliminarem todos os riscos, podem reduzi-los e ainda orientar a ocupação para um viés de melhora, principalmente enquanto não ocorrer o julgamento definitivo, tanto da ação de manejo de risco, quanto da eventual ação paralela que trate da posse e propriedade.

Nesses quadrantes, a Comissão de Peritos entrega aqui, de modo pro bono, uma valiosa contribuição para o sistema de Justiça, que servirá para a melhor condução e resolução dos processos, orientando não apenas a feitura de laudos e a tomada de decisões, como também realçando elementos relevantes para tratativas conciliatórias.

*Antonio Augusto Galvão de França
Coordenador Adjunto – Cajufa
Juiz de Direito*

1. Introdução

O presente estudo estabelece recomendações para elaboração de Laudos Periciais Judiciais voltados para a melhoria das condições de segurança, determinados no curso dos processos judiciais que versem sobre ocupações em edifícios vazios que se caracterizam por apresentar deteriorações por antiguidade e obsolescência ou por ausência de manutenção, zelo e conservação, com perda de funcionalidade para usos regulares previstos e projetados originalmente.

2. Propósito e premissas

2.1. Propósito

O propósito do presente trabalho é elaborar protocolos básicos, parâmetros, critérios, diretrizes e metodologias para análise das possibilidades de redução das situações de risco em ações judiciais envolvendo edificações ocupadas por populações desassistidas.

O laudo pericial judicial a ser desenvolvido está voltado à caracterização “ad perpetuum rei memoriam” do edifício que se pretende analisar para fins de mitigação de riscos (que se reconhecem em cada caso concreto) através de melhorias das condições de segurança.

Esse tipo de laudo visa identificar possíveis problemas existentes no prédio ocupado, que podem levar a acidentes, bem como avaliar os eventuais fatores desencadeadores e predisponentes para acidentes e suas consequências e, principalmente, indicar medidas de melhoria de segurança.

A melhoria contínua das condições de segurança e de prevenção de acidentes e suas consequências acabam, de forma

indireta, por propiciar avanço nas condições de habitabilidade, salubridade, dentre outros aspectos próprios à moradia.

O objetivo final deste tipo de laudo é subsidiar o Magistrado no processo de identificação de uma hierarquia de prioridades de mitigação de riscos através da qualificação de segurança, para cada caso concreto.

2.2. Premissas

Para desenvolvimento do tema objeto deste trabalho, seguem estabelecidas premissas capazes de subsidiar a preparação do laudo pericial e as considerações técnicas a serem emanadas.

A pretensão que se tem é de buscar, para o objeto real, que se apresentem dados de compreensão da situação imperfeita e o levantamento de ações que possibilitem, mesmo que temporariamente, a melhoria das condições de segurança dos moradores.

As proposições são as seguintes:

- Em geral, os prédios ocupados¹ são imóveis antigos, construídos em época em que vigoravam outras leis e normas técnicas menos elaboradas e exigentes, sob os prismas dos códigos de obras e edificações (COE), código sanitário, legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, entre outras;

1 No Relatório “Situação das Ocupações na Cidade de São Paulo” – PMSP – 2018, foi apurado que existem 51 imóveis ocupados na Cidade de São Paulo, sendo que 60,7% manifestaram patologias físico construtivas (fissuras, infiltração, desagregação de materiais). Ademais, 82% das ocupações catalogadas ocorrem em prédios que apresentam entre 3 e 15 pavimentos. O Relatório também apontou que imóveis cujas ocupações estão vinculadas a movimentos sociais apresentam percentuais maiores quanto à liderança local; associação constituída; regras de convivência; regimento interno; manutenção predial. Uma outra informação relevante é que 43% das ocupações estão estabelecidas, nos imóveis, entre 1 e 5 anos e 37% entre 5 e 10 anos.

- Os prédios ocupados, muitas vezes em estado de abandono, mesmo após adaptações, reformas e melhorias ao longo do tempo, detêm condições que muito dificilmente estariam, no momento presente, em conformidade com os parâmetros e exigências das normas técnicas vigentes;
- Salvo determinação judicial específica, o objetivo pericial não inclui relatar propriamente desconformidades em relação às normas técnicas vigentes ou apresentar aspectos que estejam em desacordo com os preceitos legais;
- O foco do laudo é a análise das possibilidades de mitigação dos riscos inerentes à edificação e à ocupação, resultando na proposição de medidas de melhoria de segurança, organizadas hierarquicamente, que contemplem a situação dos moradores ocupantes e de terceiros que transitem pelo edifício ou por suas adjacências;
- Deve-se levar em consideração as grandes dificuldades e os impactos do remanejamento dos moradores para viabilizar a realização de obras de reforma. Assim, devem ser priorizadas e incluídas, recomendações de medidas de baixa e média complexidade, aquelas passíveis de serem implementadas com os moradores presentes no prédio, sempre que isso se mostrar possível, viável e seguro;
- É necessário contemplar um processo gradativo de mitigação de riscos através da qualificação de melhoria de segurança, prevendo-se assim um fluxograma de implantação das medidas. Para as medidas de curto prazo devem ser priorizadas as de melhor custo/benefício, considerando o impacto na melhoria das condições de segurança.

3. Conceituação e terminologia básica

Conforme Norma ABNT – NBR ISO 31000 : 2018, seguem algumas terminologias usuais para o caso em análise:

RISCO: Efeito da incerteza nos objetivos.

Notas

1. Um efeito é um desvio em relação ao esperado. Pode ser positivo, negativo ou ambos, e pode abordar, criar ou resultar em oportunidades e ameaças.
2. Objetivos podem possuir diferentes aspectos e categorias, e podem ser aplicados em diferentes níveis.
3. Risco é normalmente expresso em termos de fontes de risco, eventos, potenciais, suas consequências e suas probabilidades.

GESTÃO DE RISCOS: Atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que se refere a riscos.

FONTE DE RISCO: Elemento que individualmente ou combinado, tem o potencial para dar origem ao risco.

EVENTO: Ocorrência ou mudança em um conjunto específico de circunstâncias.

Notas

1. Um evento pode consistir em uma ou mais ocorrências e pode ter várias causas e várias consequências.
2. Um evento pode também ser algo que é esperado, mas não acontece, ou algo que não é esperado, mas acontece.
3. Um evento pode ser uma fonte de risco.

CONSEQUÊNCIA: Resultado de um evento que afeta os objetivos

Notas

1. Uma consequência pode ser certa ou incerta e pode ter efeitos positivos ou negativos, diretos ou indiretos, nos objetivos.
2. As consequências podem ser expressas qualitativa ou quantitativamente.
3. Qualquer consequência pode escalar por meio de efeitos cascata e cumulativos.

PROBABILIDADE: Chance de algo acontecer

Notas

1. Na terminologia de gestão de riscos, a palavra “probabilidade” é utilizada para referir-se à chance de algo acontecer, não importando se definida, medida ou determinada, ainda que objetiva ou subjetivamente, qualitativa ou quantitativamente, e se descrita utilizando-se termos gerais ou matemáticos (como probabilidade e frequência durante um certo tempo).
2. O termo em inglês “likelihood” não tem um equivalente direto em algumas línguas; em vez disso o equivalente do termo “probability” é frequentemente utilizado. Entretanto, em inglês o termo “probability” é muitas vezes interpretado estritamente como uma expressão matemática. Portanto, na terminologia de gestão de riscos, convém que “likelihood” seja utilizado com a mesma ampla interpretação que o termo “probability” tem em muitos outros idiomas, além do inglês.

OUTROS CONCEITOS E TERMOS:

FISSURA: Abertura em forma de linha que aparece na superfície de qualquer material sólido, proveniente de ruptura sutil de parte de sua massa, com espessura de até 0,5 milímetros.

TRINCA: Abertura em forma de linha que aparece na superfície de qualquer material sólido, proveniente de evidente ruptura de parte de sua massa, com espessura de 0,5 milímetro até 1,0 milímetro.

RACHADURA: Abertura expressiva que aparece na superfície de qualquer material sólido, proveniente de acentuada ruptura de sua massa, podendo-se `ver' através dela e cuja espessura varia de 1,0 milímetro até 1,5 milímetro.

OBSOLESCÊNCIA: Diminuição da vida útil e do valor de um bem, devido não a desgaste causado pelo uso mas ao progresso técnico ou ao surgimento de produtos novos (Dicionário Houaiss).

HABITABILIDADE: É a qualidade, estado ou condição do que é habitável (Dicionário Houaiss).

4. Problemas relacionados à segurança dos prédios ocupados

A seguir estão apresentados alguns problemas presentes com maior frequência em prédios ocupados:

- Patologias estruturais (fissuras, trincas, rachaduras, armaduras expostas, deflexões significativas em pilares, vigas e lajes);
- Destacamento de pedaços de concreto e de revestimentos;

- Descontinuidade ou ausência de proteção / sinalização em pisos;
- Parapeitos, guarda-corpos e corrimãos inadequados/ deteriorados ou ausentes;
- Poços de elevadores desprotegidos;
- Deficiências, deteriorações e improvisações nas instalações hidráulicas e elétricas internas da edificação;
- Irregularidades de ligações de energia elétrica, água e esgoto em relação aos fornecimentos de concessionários públicos;
- Infiltrações.

Há também alguns problemas relacionados à ocupação propriamente dita:

- Acúmulo de objetos e lixo nas dependências do prédio;
- Obstrução das escadas;
- Botijões de gás em locais de maior risco;
- Ignições que propiciam focos de incêndio;
- Choques elétricos;
- Problemas sanitários e de salubridade, afetos à destinação de resíduos sólidos e líquidos;
- Obstrução de iluminação e ventilação naturais.

Os problemas citados acima estão ilustrativamente representados no conjunto fotográfico a seguir, escolhido em um objeto real de lide judicial.



Foto 1

Dentro de uma estrutura predial de concreto armado, no térreo com pé reito elevado, estabeleceu-se a compartimentação com materiais inflamáveis. Percebe-se dois níveis de moradias estruturados em mezanino metálico. Note-se a presença de lixo orgânico no piso como também se observa que, na parcela posterior desta área, funciona um estacionamento (com emissão de gás carbônico). Note-se a tubulação de água potável exposta, sobre o piso, bem como se percebe pontos de abastecimento elétrico a partir de eletrodutos. Ausência de sistema de combate a incêndio.

Foto 2

Vista de dormitório improvisado e com dimensões exíguas. Note-se ausência de ventilação e iluminação naturais. Note-se também fiação elétrica exposta.



Foto 3

Em que pese a preocupação e o risco inerente aos botijões de gás liquefeito de petróleo no interior da edificação (proibidos por Lei em prédios), para a ocupação vistoriada, não deixa de ser curiosa a solução adotada pelos habitantes multifamiliares: estabeleceu-se em ambiente ventilado boxes de cozinhas compactas. É interessante notar que houve uma segregação dos botijões de gás em relação aos ambientes de permanência prolongada. Note-se também que o piso é de madeira (combustível) e está danificado. A remoção do piso de madeira, mantendo-se o nivelamento do contrapiso, já seria uma solução mitigadora de risco.





Foto 4

Detalhes de instalações elétricas desconformes, improvisadas e posteriores, com destaque para chamuscamento indicativo de princípio de incêndio deflagrado justamente pela irregularidade da fiação.



Fotos 5

Oficina de costura improvisada na ocupação com fiação exposta e várias máquinas de costura ligadas em ambiente congestionado com tecidos e linhas (combustíveis). Note-se também a presença de divisória de madeira (combustível).

Fotos 6

Oficina de costura improvisada na ocupação com fiação exposta e várias máquinas de costura ligadas em ambiente congestionado com tecidos e linhas (combustíveis). Note-se também a presença de divisória de madeira (combustível).



Foto 7

Poço de elevador, sem proteção, atrás de tanques improvisados. Observa-se também instalações elétricas impróprias.





Foto 8

Vão desprotegido entre o piso e a fachada, com risco de queda principalmente de crianças.

5. Identificação de deflagradores de acidentes, suas consequências e algumas medidas de melhoria de segurança

Neste item se apresenta um breve levantamento dos principais tipos de acidentes associados às moradias coletivas em edifícios ocupados e das causas a eles atribuídas, que devem ser observadas e relatadas no Laudo Pericial.

Em caráter exemplificativo, seguem descritos os principais tipos de acidentes que podem afetar moradores, vizinhos e transeuntes, que correspondem aos maiores riscos quanto à segurança e à integridade das pessoas, cabendo ao Perito identificar e descrever quais desses ou outros tipos de problemas se manifestam no edifício efetivamente vistoriado.

5.1. Colapso estrutural

O colapso estrutural do edifício, parcial ou total, é menos frequente, ou mesmo raro, principalmente quando não decorre de outros processos, tais como incêndios generalizados.

No caso de edifícios convencionais, construídos em estruturas de concreto armado e alvenaria de vedação, os principais processos ligados ao colapso estrutural estão associados à ruptura por compressão dos pilares, à movimentação dos elementos de fundação ou à ruptura de vigas por flexão.

Por vezes, também se observa remoção parcial de elementos portantes da estrutura (quebra de vigas, pilares, abertura de vãos em alvenaria estrutural).

A identificação da possibilidade de ocorrência de um acidente deste tipo, pressupõe a caracterização e descrição de indicadores típicos, como trincas ou fissuras de esmagamento em pilares; trincas ou fissuras posicionadas a 45º nas paredes junto ao elemento de fundação; ou trincas ou fissuras transversais ao eixo das vigas.

Armação exposta, e em processo de corrosão, também é fator desencadeante de colapso estrutural. Um outro fator a ser observado é eventual sobrecarga em lajes, em relação àquela esperada para a tipologia do edifício.

Identificados os possíveis agentes deflagradores e condicionantes dos riscos de colapso estrutural, cabe a proposição de medidas que, em linhas gerais, visam reduzir os esforços solicitantes da estrutura e melhorar suas condições de resistência. A identificação de possíveis deflagradores de colapso estrutural inclui alguns levantamentos entre os quais:

- **Lógica estrutural e posicionamento das patologias:** o laudo pericial deve incluir croquis explicativos da lógica de funcionamento da estrutura e dos pontos com patologias que fo-

ram identificados na vistoria de campo. Estes croquis devem possibilitar a identificação de pontos críticos em termos de possíveis aumentos de esforços solicitantes ou de redução da resistência, que poderiam agravar o problema identificado.

- **Alterações na estrutura:** devem ser levantadas e analisadas eventuais alterações da edificação que tenham sido feitas ao longo do tempo, tanto as que levam ao agravamento das condições de segurança da estrutura, tais como acréscimo de lajes e paredes, como as que podem ter melhorado as condições de segurança, como a desativação de caixas de água.

- **Estanqueidade e limpeza:** especial atenção deve ser dada à possibilidade de aumento do peso próprio das estruturas associado à infiltração de água e ao aumento das cargas, em função de acúmulo de água e resíduos. São estratégicas as medidas de qualificação de segurança que venham no sentido de melhoria das condições de estanqueidade e limpeza da edificação, que usualmente podem ser consideradas ações relativamente simples e que podem prevenir múltiplos problemas e riscos.

5.2. Incêndio

O incêndio de pequenas dimensões é considerado acidente frequente em moradias coletivas, podendo em alguns casos evoluir para situações graves. Para análise dos agentes causadores de um acidente relacionado a incêndio, deve-se verificar 3 (três) condições básicas: ignição; propagação do fogo; e, combate ao fogo e proteção das pessoas presentes no local do incêndio.

As principais causas relacionadas à ignição são: rede de distribuição de energia elétrica com danos e emendas na fiação; ausência de chaves seccionadoras ou disjuntores na rede de distribuição de energia elétrica; sobrecarga em tomadas pelo

acúmulo de equipamentos ligados; presença de botijões de gás liquefeito de petróleo (gás de cozinha) em local não ventilado; entre outros.

Quanto às condições de propagação do fogo, os principais aspectos que devem ser observados e relatados são: presença de material combustível junto às fontes de ignição; presença de materiais construtivos inflamáveis; acúmulo ou acondicionamento inadequado de lixo ou outros resíduos; estoque ou guarda de material combustível no edifício; entre outros.

Finalmente, em relação às condições de proteção e combate ao fogo, os principais aspectos são: existência de brigada de incêndio; existência de extintores de incêndio em todos os pavimentos e nos tipos necessários; existência de alarmes; escadas e corredores desobstruídos; existência de corrimãos e fitas antiderrapantes nas escadas; rotas de fuga livres e sinalizadas inclusive com luzes de emergência.

As medidas relativas à mitigação de riscos da segurança contra incêndios envolvem aquelas relacionadas à sua prevenção, tais como melhoria das instalações elétricas, aquelas voltadas para extinção ou redução da velocidade da propagação de um eventual incêndio (como instalação de extintores adequados e em quantidade suficiente e a substituição de materiais combustíveis) e aquelas voltadas para redução das consequências de eventuais acidentes, tais como os sistemas de alerta, desobstrução de rotas de fuga e outras medidas voltadas para a evacuação rápida e segura no caso de um acidente.

5.3. Acidentes individuais

Trata-se aqui de um conjunto de situações que se diferenciam das relatadas nos subitens anteriores por representar acidentes que envolvem normalmente menor número de ví-

timas, mas que se manifestam com frequência maior, o que torna sua análise igualmente importante.

Uma das situações mais frequentes envolve o risco de quedas de pessoas, principalmente crianças, devido, entre outros aspectos, à ausência de parapeitos em lajes e vãos-livres, ausência de vidros, telas ou grades em janelas, existência de acessos desprotegidos aos poços de elevador, e ausência de trechos de alvenaria de fechamento, principalmente em casos de edifícios que foram abandonados durante a construção. É possível, e até frequente, nesses casos de edifícios inacabados, a existência de vãos abertos no próprio piso dos pavimentos do edifício.

Devem ser observados, no laudo pericial, também os casos em que há possibilidade de queda de material que possa vir a atingir pessoas presentes nos andares inferiores, como pedaços de revestimento interno ou externo; vasos ou floreiras; muros, parapeitos ou marquises instáveis.

Finalmente, devem ser observadas as situações relacionadas ao sistema de distribuição de energia elétrica que implicam riscos de choques elétricos para os moradores, como presença de fios desencapados, existência de emendas desprotegidas, ligação inadequada dos chuveiros elétricos e acúmulo de equipamentos ligados a uma única tomada.

6. Conteúdo e metodologia recomendados para o laudo pericial

Na preparação do laudo pericial consideram-se necessárias algumas atividades preparatórias que incluem:

- 19) levantamento e análise dos elementos técnicos que as Partes disponham em relação ao objeto da lide, especialmente mediante plantas aprovadas, memoriais e dados correlatos

(projetos executivos, por exemplo), além de histórico público (administrativo ou judicial), diagnósticos pretéritos, quantitativo censitário, títulos dominiais, cadastro físico da ocupação, capacidade organizativa e de resposta dos moradores frente aos problemas existentes, entre outras referências que colaborem para a melhor percepção técnica do edifício;

2º) liberação do edifício para vistoria técnica, com prévia e breve comunicação aos ocupantes para que viabilizem os acessos necessários, a tempo e hora;

3º) preparação de uma lista de verificação de tópicos a observar nas vistorias técnicas, que deverão buscar representatividade da situação e da ambiência local, aos moldes de constatações visuais campais “ad perpetuum rei memoriam”.

Importante destacar que ensaios, pesquisas e testes poderão ser requisitados em situações de comprometimento patente/marcante, sendo certo que implicam em recursos financeiros expressivos para sua consecução face às especificidades destes tipos de prospecção².

2 Não se pretende, nesta atividade pericial, apresentar um diagnóstico estrutural do imóvel, apenas uma percepção visual das patologias inerentes e intrínsecas à edificação (corpo construtivo).

6.3. Caracterização da forma de ocupação dos moradores (pelos benefícios ou facilidades na implementação das melhorias de segurança)

Na medida do possível, recomenda-se perceber o número de famílias residentes, a relação deste número com a área construída e a densidade da ocupação, entre outros dados³.

Uma vez que as características da ocupação estão associadas à melhoria ou degradação das condições de segurança do edifício, aos efeitos que eventuais acidentes podem causar e à capacidade dos moradores implementarem, por si só ou com apoio do poder público, as ações de segurança que venham a ser recomendadas, a caracterização da forma de organização dos moradores é atividade fundamental.

Neste sentido, além de conhecer o número aproximado de famílias residentes, durante o contato com o imóvel e nas diligências e visitas técnicas, o perito deve buscar algumas das seguintes informações:

- a) identifica-se algum histórico de melhorias das condições de segurança realizadas por meio de iniciativa individual de algum morador? (S/N)

³ Idealmente, a critério e por decisão do Magistrado, poder-se-ia contar com o apoio e complementariedade do trabalho de assistente social ou profissional técnico com formação em ciências sociais, a fim de levantar metodologicamente, e com precisão, o número de famílias e pessoas residentes; a presença de pessoas em situação de vulnerabilidade (incluindo-se o grau, tipo e sobreposição de vulnerabilidades); e outros dados sócio-econômicos e culturais dos residentes, de modo a compor um diagnóstico com perfil da população. Por exemplo, a presença de crianças, mulheres, idosos, pessoas com dificuldade de locomoção, pessoas com deficiências, migrantes, refugiados, jovens, e outros grupos, certamente pode ajudar a compor um diagnóstico mais integrado sobre a ocupação. Na ausência de apoio destes profissionais, sugere-se que o Perito busque apenas perceber a existência ou não de alguns indicadores referentes à capacidade local para lidar com a mitigação dos riscos e promover algumas medidas de segurança, conforme já listado item 1º. do capítulo 6.

- b) Há histórico ou relato de melhorias realizadas por meio de iniciativa de um grupo de moradores? (S/N)
- c) Os moradores já se reuniram em alguma ocasião ou se reúnem com alguma frequência para conversar, discutir ou buscar resolver problemas do prédio? (S/N)
- d) Há histórico de organização e realização de mutirão de limpeza por andares ou mutirão de pequenos reparos na edificação, por iniciativa dos moradores? (S/N)
- e) Há relato ou menção sobre a presença entre os moradores, de trabalhadores com habilidade ou experiência em setores da construção civil (pedreiro, eletricista, encanador, carpinteiro, telhadista, ajudante, etc.). (S/N)
- f) Há relato de que os moradores estejam formalmente organizados por meio de uma associação juridicamente constituída ou integrando algum movimento social? (S/N)
- g) Há algum relato ou histórico de parceria, apoio, assessoria, assistência ou projeto de extensão por parte de grupos ou entidades externas (ONGs, empresas, universidades, coletivos ou outros)? (S/N)

6.4. Vistoria técnica (caracterização fática contemporânea in loco)

Neste capítulo recomenda-se constar a relação dos participantes das diligências conjuntas efetuadas, a data da vistoria, bem como apresentar amplo relatório fotográfico comentado, capaz de ilustrar os problemas observados no imóvel e os riscos decorrentes relacionados à segurança do prédio, aos habitantes e de terceiros.

A identificação dos problemas e dos elementos deflagradores devem ser aqui relatados, considerando os elementos apresentados nos itens 4 e 5.

6.5. Conclusões do laudo-síntese dos principais problemas identificados e soluções mitigadoras

Recomenda-se que os principais problemas e soluções mitigadoras identificados por ocasião das diligências, sem prejuízo dos textos técnicos, sejam sintetizados na forma de quadro ilustrativo que apresente os problemas, as soluções, e uma avaliação da complexidade de implantação, conforme exemplificação a seguir:

O quadro dispõe de colunas de recomendações de soluções mitigadoras de riscos que devem ser enquadradas pelo seu nível de complexidade, para todo tipo de problema, sendo as ações de implementação mais simples / fáceis / céleres

ANOMALIAS / PROBLEMAS / PATOLOGIAS	SOLUÇÕES MITIGADORAS DE RISCOS	BAIXA	MÉDIA	ALTA
		COMPLEXIDADE		
Obstrução dos corredores e escadarias e afins	Remoção de objetos presentes nas principais rotas de fuga	X		
Presença de materiais inflamáveis	Formação de brigada de incêndios, sinalização, instalação e orientação para utilização de extintores		X	
Entrada de energia obsoleta, danificada ou clandestina	Troca da entrada elétrica do prédio			X
Destacamento de trechos da fachada	Bandeja de proteção para eventual queda de partes da fachada	X		
Deficiências de proteção do sistema elétrico	Instalação de disjuntores em cada andar e na entrada das habitações		X	

aquelas classificadas de baixa complexidade. Quanto maiores as dificuldades operacionais de implantação das melhorias, tanto maior a sua classificação (média ou alta complexidade), conforme detalhamento:

- **Ações de baixa complexidade:** são aquelas consideradas de implantação muito simples, que envolvem baixo custo mas trazem significativa melhoria das condições de segurança e podem ser conduzidas prioritariamente por ação e iniciativa dos moradores. Usualmente têm caráter de somatória de ações prioritariamente individuais, tais como a remoção de objetos presentes nas principais rotas de fuga de incêndio, troca de mangueiras dos fogões e melhoria das condições de segurança dos botijões de gás. Outras medidas simples e muito significativas são a limpeza do imóvel e a remoção de materiais acumulados e inflamáveis, bem como a eliminação de instalações elétricas improvisadas / inadequadas / inseguras.
- **Ações de média complexidade:** são aquelas que podem se concretizar rapidamente, com baixos investimentos e que não demandam grandes detalhamentos de projeto, mas que envolvem maior articulação entre os próprios moradores ou entre demais sujeitos envolvidos no assunto, como, por exemplo, ações relativas à formação de brigada de incêndio ou a colocação / complementação de extintores de incêndio.
- **Ações de alta complexidade:** são aquelas que envolvem algum grau de detalhamento de projeto, instalação ou execução, como, por exemplo, a execução de um reforço estrutural ou a troca da entrada elétrica de um edifício.

As Fotos 9, 10 e 11 adiante apresentadas ilustram as ações de baixa, média e alta complexidade.



Foto 9

Melhoria da segurança das instalações elétricas através da colocação de quadro de proteção em cada andar do prédio, com reflexos na proteção contra riscos de incêndios. Medida de média complexidade, que envolve um certo grau de articulação e organização dos moradores.



Foto 10

Melhoria da segurança da instalação elétrica com colocação de canaletas para passagem da fiação e conjunto de disjuntores na entrada de cada habitação. Reflexos na redução dos acidentes pessoais (choques elétricos) e de incêndios. Medida de média complexidade.

Foto 11

Melhoria da segurança da instalação elétrica através da substituição do quadro de entrada elétrica do prédio. Medida de alta complexidade. Mesmo sem a colocação de medidores e alimentações elétricas individuais para cada habitação já se consegue uma melhoria significativa da segurança.



Por ocasião das diligências pode-se constatar, eventualmente, alguma situação de gravidade extrema que requeira imediata atuação / reparação, que deve ser indicada no laudo, independentemente da complexidade.

Para subsidiar os trabalhos periciais que, por certo, serão individualizados em função de cada caso concreto, recomenda-se atentar para as seguintes pontas:

- **Ação sistêmica:** deve ser privilegiada uma ação sistêmica nos problemas do prédio, buscando privilegiar aquelas recomendações de ação que, de forma articulada, interfiram na melhoria das condições de segurança de múltiplas formas. A melhoria das condições de telhado e de estanqueidade têm efeito em múltiplas frentes. A substituição de divisórias por alternativas leves e resistentes ao fogo, tem efeito na proteção aos incêndios, nas condições de salubri-

dade (ventilação e iluminação) e na redução dos esforços solicitantes na estrutura predial, por exemplo.

- **Locais críticos:** o laudo deve indicar o local, o tipo de acidente que se pretende prevenir e o tipo de medida para melhorar a segurança no local, conforme quadro acima.
- **Análise de alternativas:** sempre que possível o laudo deve apontar diferentes alternativas para a mitigação de riscos através da melhoria das condições de segurança, co-tejando os custos/ impactos/ benefícios das alternativas analisadas, para se concluir por aquelas que se consideram prioritárias. Em especial as medidas de alívio de carga para redução dos esforços solicitantes em alguns casos podem se contrapor aquelas de reforço estrutural e melhoria da resistência da estrutura, quando os custos de reforço se mostrarem impeditivos.

Com relação à prevenção de incêndios o laudo pericial deve incluir uma mescla equilibrada de sugestões voltadas para as três frentes (prevenção, extinção / redução da propagação e redução de consequências), deixando claro, para cada uma destas frentes, as medidas de implantação imediata e de baixa complexidade, que podem ser consideradas estratégicas e prioritárias para rápidos ganhos de segurança.

6.6. Encerramento do laudo

Neste apenas a indicação da finalização das atividades técnicas periciais com indicação da quantidade de folhas que compõem o Laudo e também data e assinatura do Perito Judicial.

7. Termo de encerramento

O presente trabalho reproduz as conclusões da Comissão de Peritos que se reuniu para debater o assunto da qualificação de segurança predial sendo que o trabalho original está depositado no Centro de Apoio - CAJUFA.

São Paulo, julho de 2022.

COMISSÃO DE PERITOS

Celso Santos Carvalho

Francisco de Assis Comarú

Jaques Gerab Junior

José Zarif Neto

Luiz Antonio Rocha Rosalem

Ricardo De Sousa Moretti



QR Code para
acessar link com
artigo originalmente
publicado.

As fotos exemplificativas de intervenções de qualificação de segurança em prédios da cidade de São Paulo podem ser visualizadas pelo acesso ao QR Code acima e pelo link seguinte:

<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=143072>

12. O anjo caído na terra prometida: propriedade, regulação e conflitos na reurbanização periférica da São Paulo do século XXI*

Giovanna Bonilha Milano, professora de direito urbanístico-ambiental no Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e doutora e mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (PPGD/UFPR) | **Guilherme Moreira Petrella**, professor no Instituto das Cidades da Unifesp e mestre e doutor pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) | **Magaly Marques Pulhez**, arquiteta e urbanista do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e professora adjunta no Instituto das Cidades da Unifesp

Resumo

Refletindo criticamente sobre a urbanização periférica contemporânea e sobre a propriedade privada como categoria estruturante dos processos de produção do espaço, o texto parte da atuação de uma empresa privada de mediação de conflitos fundiários para debater a trajetória da política pública de regularização fundiária no Brasil e o papel do Estado como instância reguladora diante daquilo que vem se realizando como política urbana neoliberal.

*Este trabalho foi originalmente publicado em: MILANO, Giovanna Bonilha; PETRELLA, Guilherme Moreira; PULHEZ, MAGALY. O ANJO CAÍDO NA TERRA PROMETIDA: Propriedade, regulação e conflitos na reurbanização periférica da São Paulo do século XXI. Novos estudos CEBRAP, v. 40, p. 81-100, 2021.

O MENSAGEIRO DE DEUS (OU A INTRODUÇÃO)

Maria Soledad era uma mulher guerreira. Ela sempre lutou pela água. Tendo a casa, mas não tendo a água, lutou e morreu pela água contaminada e submetida pela propriedade privada. Maria Soledad foi privada da vida. Morreu na luta coletiva que é a luta pela água, que impôs a Maria Soledad a maior solidão da vida, a solidão brutal da propriedade privada. Maria Soledad pagou o preço com a vida, o tributo em nome do diabo, para o anjo caído na terra prometida.

Maria Soledad é uma personagem de um bairro da Zona Leste de São Paulo. Uma liderança comunitária que emergiu através da experiência de organização popular orientada pela reivindicação da ação pública de fornecimento da água, que,

apesar de ser uma necessidade vital, é mediada pelo poder da propriedade privada nas atuais condições de reprodução social: a concessionária não executava o serviço de abastecimento porque o conflito em torno da irregularidade da propriedade privada do terreno a impedia. Muita água passou por esse moinho da luta social (ou por suas mangueiras improvisadas, que eram a efetiva infraestrutura de abastecimento). A liderança mencionada faleceu e a sua “solidão brutal”¹ se definiu por uma doença que a acometera em função da contaminação da água. A propriedade, parceira da contaminação, seguiu viva e sendo reproduzida.

A morte de Soledad e a organização popular em torno do acesso à água são eventos que se realizam no seio de um conflito fundiário na situação urbana em questão, da qual um grupo de professores e pesquisadores de universidades paulistas tomou conhecimento em meados de 2018.² Esse conflito se refere à ocupação coletiva (iniciada em 1995, atualmente com cerca de 7 mil famílias) de uma gleba com área aproximada de oitenta hectares, pertencente a um único proprietário privado e registrada sob uma única matrícula. No que se refere à forma, essa urbanização não difere das experiências de produção do espaço que, de modo geral, caracterizam a periferia da metrópole paulistana, indiferenciação resultante da forma comum de provisão doméstica de moradias e infraestrutura (Oliveira, 2003; Kowarick, 1993). Ainda que esse território venha contando

1 “Que tipo de sociedade é esta, em que se encontra a mais profunda solidão no seio de tantos milhões; em que se pode ser tomado por um desejo implacável de matar a si mesmo, sem que ninguém possa prevê-lo? Tal sociedade não é uma sociedade; ela é, como diz Rousseau, uma selva, habitada por feras [bestas] selvagens” (Marx, 2006, p. 28, grifos do original).

2 O conflito fundiário em questão é objeto de uma pesquisa em curso, sob financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da qual participam os autores deste artigo. As reflexões aqui presentes fazem parte dos achados preliminares desse trabalho investigativo, com previsão de término no início de 2022.

também, ao longo dos anos, com intervenções públicas (que são, por sua vez, condicionadas pela situação de irregularidade do terreno), elas se mostram insuficientes para atender às demandas mínimas de habitabilidade da população moradora. Além disso, esse conflito fundiário se alinha a outros exemplos espalhados no território da metrópole (Rolnik, 2015), com disputas que perduram há anos, envolvendo mandados de reintegração de posse jamais cumpridos e a participação de diversos agentes políticos, usualmente presentes nesse tipo de negociação: representantes do Poder Executivo, Defensoria Pública, Ministério Público Estadual e Poder Judiciário, além, evidentemente, das partes diretamente interessadas, o proprietário da área e as famílias residentes.

No entanto, apesar da aparente recorrência desses fatos, resultantes da “cartilha-padrão” de uma determinada forma de urbanização (que, conforme se argumenta, tem como elemento estruturante a disputa pela propriedade), um ponto específico chamou atenção na trajetória recente do bairro estudado: a presença de um agente político “novo”, uma empresa privada especializada em mediação de conflitos e em soluções conciliatórias para processos de regularização fundiária. Esse agente “novo”, ainda pouco conhecido (embora já acumule experiência de anos de mediação), será aqui identificado como “Empresa Regularizadora”.³

Tal empresa, criada no acender das luzes do século XXI, autointitula-se “empresa social” e propõe-se a resolver pacificamente conflitos relacionados à posse da terra, garantindo que proprietários sejam indenizados por suas perdas em caso de ocupação irregular e que moradores obtenham a titulação dos lotes em que vivem mediante “esforço próprio”, ou seja, o trabalho doméstico de construir. Trata-se de um *intermediário*

3 O nome da empresa e as fontes de coleta de dados sobre ela serão mantidos em sigilo.

privado que atua à margem das iniciativas públicas relacionadas aos processos de regularização fundiária, embora encontre respaldo no arcabouço jurídico-institucional construído nas últimas décadas para normatizar e regular a mediação de tais conflitos. Invoca-se aí uma retórica de “autoridade” e “competência” para produzir consensos em caso de disputas que, pela lógica defendida, podem (e devem) ser equacionadas por meios não judiciais, construindo compromissos por vias harmônicas e de cooperação, com alegados resultados positivos para todas as partes, os acordos *win-win* propostos pelas práticas de resolução negociada de conflitos.⁴

Este é o ponto de partida para a reflexão crítica que o presente ensaio pretende desenvolver: a novidade, desvelada em campo, do papel de “agente mediador”, que emerge no interior de uma relação comumente estabelecida entre proprietário privado, Estado e ocupação da classe trabalhadora. Essa mediação se dá na seara das disputas fundiárias, que se redefinem no atual contexto brasileiro, de avanço neoliberal, levando em conta a trajetória dos marcos regulatórios da política fundiária no país e a “readequação” do lugar dos agentes políticos aí envolvidos, sejam eles estatais, paraestatais ou não estatais (Holston, 2013; Telles, 2015).

Argumenta-se que a regularização fundiária de interesse social no Brasil vem passando por um processo de intensa normatização e realinhamento do ponto de vista jurídico-institucional ao longo dos últimos trinta anos, o que ratifica a centralidade do Estado como agente regulador dos processos conflituosos de disputa pela propriedade da terra e, de certo modo, assegura (ao menos na letra da lei) a defesa dos direitos e interesses da população pobre moradora de áreas ocupadas. Mesmo com as mudanças recentes na legislação, discutidas

⁴ Sobre a chamada *Alternative Dispute Resolution*, questão que será retomada mais adiante, veja-se especialmente Nader (1994).

mais adiante, entende-se que a trajetória da política aponta para uma condição jurídico-institucional de *sobrerregulação*, ainda que os instrumentos que são (re)definidos indiquem uma tendência de abertura para a participação de estratos específicos do setor privado em sua implementação: caso da “Empresa Regularizadora”, uma das únicas a prestar serviços de mediação de conflitos fundiários no país.

Portanto, à luz das especificidades que marcam a atuação dessa empresa, a maneira como ela estrutura seu discurso em prol da conciliação e as práticas que efetivamente encampa, sua relação com as diferentes partes envolvidas na disputa e seu papel no tocante à política pública de regularização fundiária, pretende-se pontuar questões que permitam, justamente, discutir a própria trajetória dessa política, os compromissos firmados ao longo do tempo e os constrangimentos gerados para sua realização. A presença de agentes privados em relação com o Estado, nesse sentido, interessa especialmente na medida em que parece ser fundamental entender que lugar eles de fato ocupam quando da efetivação da “política pública”, a rigor, quais as funções assumidas, quais recursos de poder se detêm para a implementação das ações pretendidas, onde e como o Estado se coloca como instância reguladora diante de tal participação.

Como perspectiva de reflexão crítica, no entanto, o que se pretende problematizar extrapola os limites do bairro em questão, da “Empresa Regularizadora” e mesmo da própria política de regularização. Ensaia-se notas mais amplas sobre os processos políticos que determinam a produção do urbano no Brasil deste início do século XXI (Pereira, 2018), numa perspectiva de acirramento do projeto neoliberal, entendido aqui como “racionalidade política” (Dardot; Laval, 2016; Brown, 2019), o que pressupõe admitir que se trata de um movimento com implicações econômicas, mas também implicações

nos modos de governar, como enuncia a matriz foucaultiana. Remodelam-se, ao mesmo tempo, a dinâmica capitalista em grande escala, assim como os princípios que relacionam Estado, sociedade e sujeito sob novos registros de conduta política e moral (Brown, 2019).

Laval (2020), também guiado pela leitura foucaultiana, discute a reformulação neoliberal proposta pelo autor através de uma síntese sobre a necessidade de se entender o Estado não como causa ou origem de modos de governar, mas sim como seu *efeito*. Nessa perspectiva, mirar o protagonismo da regulação como expressão de uma nova conduta socialmente produzida no neoliberalismo recoloca o problema do Estado, erroneamente pensado a partir de um exercício de poder central, vertical e sempre idêntico, como o inverso disso, ou seja, como resposta a práticas e relações específicas de um espaço-tempo que evidentemente o transbordam, mas também o definem.

Por essa chave, permite-se atribuir especificidade aos conteúdos e detalhes normativos do neoliberalismo quando se trata de olhar os contextos singulares de seu espraiamento como racionalidade. Brown (2018, pp. 13-4) pontua que ele de fato nomeia, de modo geral, reações políticas e econômicas historicamente situadas contra o Estado de Bem-Estar Social, assim como a “prática mais generalizada de transformar em econômicas as esferas e atividades até então governadas por outros ordens de valor”. Contudo, como lembra a autora, ao encarnar em diferentes países, regiões e setores, interseccionando-se com culturas e tradições políticas existentes, o neoliberalismo toma formas distintas, denunciando, portanto, suas irregularidades, falta de autoidentidade e variabilidades espaçotemporais.

Nessa perspectiva, ao mirar a política urbana e de regularização fundiária no Brasil em tempos mais recentes, ao realçar sobretudo aquilo que se evidencia como inconstante ou mesmo contraditório nessa trajetória, o significado do imbricamen-

to entre público e privado e as relações transformadas entre Estado e mercado tendem a se complexificar, e é esse o ponto que particularmente interessa desenvolver neste ensaio. Por exemplo, um conjunto de questões relacionadas que se desdobram como a ideia mistificada de um “Estado que sempre esteve ausente” no planejamento e na promoção de políticas públicas na periferia. Ou, algo como o suposto contrário disso, a noção de que as proposições mais recentes de política urbana, especialmente o Estatuto da Cidade, teriam sido “capturadas” e “corrompidas” pelas dinâmicas do mercado, desvirtuando sua proposição original - como se a proteção do Estado à participação de agentes privados no contexto neoliberal do ajuste urbano (Arantes, 2004), por seus instrumentos de “condução de condutas” *socialmente* constituídos,⁵ não fosse ela mesma produzida como contradição no seio do progressismo estatal da primeira década dos anos 2000.

É a partir, portanto, do caso da “Empresa Regularizadora” e de sua relação com a trajetória da política nacional de regularização fundiária que serão apresentadas outras possibilidades de leitura sobre o papel do Estado e das políticas públicas setoriais na e da urbanização contemporânea, realçando as configurações institucionais e os agenciamentos regulatórios que, ao serem observados de perto, tencionam o reducionismo das apreciações usuais, ensaiando novas perspectivas críticas sobre a produção do urbano e seus agentes no Brasil.

Isso posto, além desta “introdução mensageira”, o artigo apresenta ainda outras duas partes: “O anjo caído”, que pontua elementos sobre a “Empresa Regularizadora” e sua atuação no nicho da mediação de conflitos fundiários, e “A terra prometida”, que discute a trajetória da política de regularização

5 A ideia da “condução de condutas” está em O nascimento da biopolítica, de Michel Foucault, e é longamente trabalhada nos textos de Wendy Brown (2018, 2019) e Christian Laval (2020).

fundiária no Brasil, seus avanços, constrangimentos e impasses. Partes que são seguidas pelas considerações finais, “O anjo, a terra: o limbo”, que apontam para problemas em torno de desdobramentos desse encontro “celeste-infernal” da centralidade da propriedade na produção do espaço e na reprodução social.

Essas partes são nomeadas como alegorias que parodiam o sagrado.⁶ Nascem do aparente dualismo divino-diabólico, mas têm o “anjo” e a “terra prometida” como relações complementares. O *anjo*, mensageiro de um deus moderno (liberal e burguês), ao cobiçar mais poder, entrega-se a toda sorte de pecados e, assim, cai sobre a *terra prometida*, uma terra-bem-terrena apreendida como propriedade privada (ao fim e ao cabo, regularizada). Essa terra, constituída a partir do *trabalho concreto* dos vivos-profanos, desdobra-se em uma *propriedade abstrata*, um jurídico que “equivale a um capital” ao “representar valor” (Grespan, 2019), também divino-diabólico. Ela se separa das condições objetivas da produção e reprodução da vida, das coisas no espaço e do espaço como coisa. Redimida, sobe aos céus, levitando como cadeiras que dançam sobre nossa cabeça em um apocalíptico retorno ascendente ao divino. Ascensão que acentua o estranhamento de uma forma, historicamente determinada, de produção do espaço, ao se estruturar pela inversão, como fetiche e reificação, do valor da vida em relação ao valor do capital. O diabólico dessa aparição, do pecado original e primitivo⁷ que se reproduz como um ato de fé, introjeta em nossa alma pecadora a *propriedade jurídica da terra como se fosse uma propriedade da vida*, dos direitos do

6 “De qualquer modo, ficam marcadas as duas características canônicas da paródia: a dependência de um modelo preexistente, que de sério é transformado em cômico, e a conservação de elementos formais em que são inseridos conteúdos novos e incongruentes” (Agamben, 2007, p. 38).

7 Tal qual a “acumulação original ou primitiva” (Marx em *O capital...*), que, repostada e reproduzida cotidianamente, constitui-se como “acumulação por espoliação” (Harvey, 2005).

cidadão. Limbo que purga as faltas da consciência e emerge do todo-poderoso como legitimação de toda a sociedade.

O ANJO CAÍDO (OU A “EMPRESA REGULARIZADORA”)

“Uma grande parceria em que todos ganham.” Esse é o *slogan* da “Empresa Regularizadora”, que se particulariza pela exclusividade do nicho de mercado em que se insere. Não trabalha com nenhum outro tipo de serviço que não seja a mediação de conflitos em casos de ocupação irregular de terras de propriedade privada, promove acordos judiciais entre moradores e proprietários, fundamentados no instrumento da desapropriação judicial⁸ previsto nos parágrafos 4º e 5º do artigo 1.228 do Código Civil Brasileiro e também no artigo 15, III da lei federal n. 13.465, aquela que estabeleceu, em 2017, mudanças importantes no marco regulatório da gestão fundiária nos assentamentos informais brasileiros, sobre a qual este ensaio se debruçará mais adiante.

Formada por equipe multidisciplinar, que reúne advogados, arquitetos, assistentes sociais e outros profissionais, a empresa atua em processos de reintegração de posse, interpondo-se como agente conciliador em situações nas quais existe ameaça de remoção das famílias pela condição de irregularidade

8 A desapropriação judicial corresponde a instituto previsto no Código Civil: “O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante”. Nessa hipótese, caberá ao Judiciário o arbítrio de indenização devida ao proprietário, havendo ampla discussão jurídica sobre quem deve arcar financeiramente com ela (moradores ou Estado). No entanto, o enunciado n. 308 do Conselho da Justiça Federal/Superior Tribunal de Justiça (CJF/STJ) consagrou a interpretação de que, em se tratando de situação na qual se identifiquem como possuidores de baixa renda, inseridos no contexto de políticas públicas para reforma urbana, caberá à administração pública o desembolso dos respectivos valores indenizatórios.

da ocupação. Para evitar a retirada dos moradores, a empresa entra como mediadora, negociando um acordo entre as partes do qual, no limite, se pode dizer que funciona como um instrumento de *compra e venda*, construído sob a analogia do direito de permanência na área pelo interesse social relevante que ela apresenta, conforme dispõe o Código Civil.

O processo sob mediação da empresa se inicia junto ao Poder Judiciário, que, uma vez acionado, incide no conflito, evita a reintegração e homologa o acordo realizado entre os *moradores* e o *proprietário* (com compensação econômica pela perda da área). Segundo a empresa, evita-se assim o despejo, e os moradores conquistam por *esforço próprio o título de propriedade*, “recuperando a autoestima ao saírem da condição de ocupantes irregulares”. Além disso, uma vez titulados, o acesso a linhas de crédito é facilitado, permitindo novos investimentos nas casas e valorização dos imóveis. Do lado dos proprietários, ainda conforme a empresa, garante-se que sejam indenizados de *forma justa* e que possam reaver, sem maiores desgastes com ações possessórias ou reivindicatórias, grande parte do valor de sua propriedade, que, transformado em direito creditório, potencialmente adquire maior liquidez no mercado financeiro. Quanto ao Estado, a empresa argumenta que o sucesso da mediação e do acordo preserva o emprego de recursos públicos em desapropriações de áreas privadas, possibilitando que sejam investidos na implantação de infraestrutura e de equipamentos em bairros que antes não os recebiam e permaneciam em condições precárias justamente por conta do conflito.

No caso do bairro estudado e citado na introdução deste artigo, o acordo proposto pela empresa definiu que os moradores pagariam uma parcela relativa à metragem quadrada de suas unidades e que o montante total seria redistribuído à razão de 38,44% referentes à indenização do proprietário; 26,98%, à constituição de um fundo de obras e realocações

de famílias; 26,98%, ao pagamento dos serviços da “Empresa Regularizadora”; e 7,55%, aos honorários advocatícios e ao desenvolvimento social das associações de moradores, que deveriam funcionar como instância de representação dos ocupantes.⁹ Vale ainda registrar que, para que o acordo se efetivasse, precisaria alcançar a adesão de 30% das famílias ocupantes (o que não chegou a acontecer). Desse modo, os 70% restantes permaneceriam sob ameaça de despossessão, caso de fato não chegassem a aderir, em nenhum momento, às condições colocadas em contrato pela empresa.

A incidência da empresa no bairro e a proposição do “fundo de urbanização”, que traria à área melhorias “autofinanciadas” (sem que se solicitasse ao Estado a necessária responsabilidade de fazê-las), aparecem como ponto importante para a discussão sobre o papel do agente público em processos dessa natureza. Pelo que as evidências apontam, o afastamento do Estado se dá em duas vias: de um lado, por uma “oficialidade” da entrega da responsabilidade de financiar, administrar e produzir o hábitat aos próprios moradores e, de outro, pela delegação da organização e gestão de tudo isso a uma empresa privada, “especializada”. Isso não quer dizer, no entanto, que o Estado não controle mais procedimentos e práticas, que eles tenham sido entregues incondicionalmente ao manejo do mercado. Trata-se de admitir que o modo como hoje esse controle opera indica um *deslocamento do papel da institucionalidade*. Como se verá adiante, não falta no Brasil arcabouço regulatório a delinear a política, o que de certo modo desmistifica noções de “desregulação” ou de “minimização da função estatal”, ainda que haja uma reorientação importante na trajetória da regulação urbana, que aponte para a flexibilização e para a maiores garantias à participação do setor privado.

⁹ Conforme dados coletados com os moradores, como parte do cumprimento da pesquisa citada na nota 2.

A ideia de um mercado potente e eficaz em contraponto a um Estado moroso (que, portanto, necessita de reformas) tem conquistado hegemonicamente as narrativas políticas desde a virada neoliberal dos anos 1970, impactando com mais intensidade em solo brasileiro a partir da década de 1990. Temas corriqueiros ao setor privado, como a *competitividade* e a *produtividade*, passam então a guarnecer, de forma mais efetiva, o terreno das estruturas estatais, numa orquestração entre “ajuste estrutural” (de natureza financeira) e “reforma gerencial” (de natureza institucional), capa e contracapa da mesma cartilha de liberalização econômica que se tentava vender aos países em desenvolvimento, em especial aos da América Latina, particularmente afetados pelo redirecionamento do fluxo de capitais e pela recessão nos anos 1980.

Importante destacar, nesse processo, o papel das agências multilaterais de desenvolvimento e cooperação internacional, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial, na construção do consenso (*consensus-building*, expressão utilizada pelos próprios bancos) em torno da necessidade de “ajustar as cidades”, com suas exigências de captação e mobilização de recursos privados, reestruturação do sistema financeiro habitacional, redução do papel público no fornecimento de serviços urbanos, incentivos ao mercado, aplicação de conceitos de gestão corporativa à gestão urbana (Arantes, 2004). Isso sem falar na própria regularização fundiária de assentamentos populares, defendida como prática de titulação em massa por essas mesmas agências, a fim de converter o “capital morto”- fruto de trabalho não remunerado decorrente da produção doméstica -, que repousa na moradia

dos pobres, em ativos circulantes na economia,¹⁰ tal como descrito em *O mistério do capital*, de Hernando De Soto.

Note-se que é desse mesmo período (anos 1990 e 2000), também como recomendação do Banco Mundial, a legitimação de métodos de arbitragem como alternativa ao sistema jurisdicional. Segundo Acselrad e Bezerra (2007), a proposta do banco no “Documento técnico número 319 - O setor judiciário na América Latina e no Caribe” é a de criar “mecanismos alternativos de resolução de conflitos”, extrajudiciais, cuja vantagem, de acordo com o documento, residiria justamente em poder tratar os conflitos de forma “amigável” e, portanto, “supostamente de maneira mais ágil do que se os mesmos viessem a ser *judicializados*” (Acselrad; Bezerra, 2007, p. 7, grifo do original).

Tornado lei em diversos países da América Latina no final dos anos 1990,¹¹ o expediente da mediação de conflitos vem sendo disseminado e praticado desde então por uma profusão de agentes e instituições, conforme o registro de Acselrad e Bezerra (2007, p. 21), que alegam se tratar de “parte da constituição dos sistemas ditos de ‘governança’, próprios às dinâmicas extra-estatais das reformas liberalizantes”. A ideia do conflito como situação a ser mediada através da pacificação e da construção da harmonia está nos fundamentos da retórica *win-win*, aquela que, justamente, afirma que o consenso asseguraria vencedores de lado a lado após findada a contenda, supostamente emancipando indivíduos de redes de regulamentações estatais restritivas à sua própria liberdade. O enfoque na mediação e na arbitragem como perspectiva ideológica de substituição do litígio e do confronto pela harmonia e pelo consen-

10 Portanto, algo que originalmente não é capital, pois é fruto de trabalho desmercantilizado, transforma-se em capital fictício, ao passar a representar valor sem a realização de um novo “trabalho vivo”.

11 No Brasil, trata-se da lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996, que dispõe sobre a arbitragem.

so remete aos anos 1970 (Nader, 1994; Acselrad; Bezerra, 2007), fazendo engrossar o caldo neoliberalizante que, desde então, tem se alastrado como racionalidade, em diferentes planos e escalas.¹²

Todo esse léxico consagrado no meio empresarial e mobilizado para legitimar a participação do setor privado em “ações sociais”, dirigidas às populações mais pobres, com vistas a atenuar suas múltiplas condições de vulnerabilidade, também aparece nos discursos da “Empresa Regularizadora”: “geração de impacto social”, “transformação social”, “ações sustentáveis”. Sob esse verniz, a empresa defende as soluções conciliatórias e de pacificação que promove, elencando benefícios desencadeados em favor das partes envolvidas, incluídos aí não apenas a população moradora e o proprietário, como também o próprio Estado.

Ou seja, o clássico papel do Estado, que do ponto de vista liberal-burguês emerge como mediador dos conflitos de toda a sociedade, da “luta de todos contra todos”, passa a ser realizado, a partir da reestruturação contemporânea neoliberal, por uma parte interessada, a “Empresa Regularizadora”, um ente privado contratado por outro ente privado, o proprietário do terreno contido na contenda. Nesse caso, o Estado dá anuência

¹² Importante lembrar que a construção de uma narrativa que esvazia o sentido político do conflito, convertendo-o em mais uma dimensão da economização neoliberal da vida social e política, constitui-se como parte importante da estruturação de uma outra cidadania, erigida sob novos princípios de orientação, orquestração e relação entre Estado, sociedade e sujeitos, implicando novas condutas e sociabilidades baseadas em competição, empreendedorismo, responsabilização e sacrifício, tal como formula Wendy Brown (2018). Essa observação não é acessória, na medida em que o discurso do esforço próprio das famílias, em favor de contribuir para a resolução das situações de conflito fundiário em que estão envolvidas, só pode ecoar como consenso numa sociedade em que a desproteção, a governança privatista, a responsabilização e a delegação fragmentária de decisões passam a funcionar como métrica e prática de valoração em todas as esferas da vida.

à ação de *regularização* e de *reurbanização*,¹³ mas não se sustenta como protagonista. Ao contrário, chega mesmo a “retirar-se” de suas responsabilidades, o que, de certo modo, coloca à prova sua própria condição de garantidor de direitos, ainda que se saiba que a gramática de atuação do Estado extrapola, e muito, uma natureza que se poderia supor como justa e essencialmente distributiva.

Permitir que a lógica de direitos possa ser facilmente substituída por uma lógica negocial não se configura como uma novidade na seara da produção e da implementação de políticas públicas no Brasil, considerando os arranjos político-institucionais historicamente constituídos, o grau de permeabilidade e de superposição de competências que se verifica entre os agentes estatal e privados aí envolvidos e a própria dinâmica de acumulação tal como ela vem se realizando, sobretudo em tempos mais recentes. A descrição da natureza jurídica e da atuação técnica da “Empresa Regularizadora” por certo se assemelha a um conjunto de outras empresas e instituições privadas voltadas à prestação de serviços e à execução de políticas, com incidência direta na produção do espaço urbano. O caráter de especialidade do caso em análise se refere justamente ao fato de essa empresa atuar *diretamente* sobre a dimensão fundiária, ponto sensível na regulação urbana no Brasil e que aponta para um feixe de questões fundamentais sobre a esfera do direito e da propriedade, seus entrelaçamentos com a produção e a apropriação desigual do espaço nas cidades brasileiras. Questões sem as quais não seria pos-

13 Aqui se utiliza o termo “reurbanização”, e não “urbanização”, porque a terra já está urbanizada, já é espaço urbano (não sendo rural nem natural, além de participar das relações urbanas de reprodução social). Ainda que seja um urbano em contradição. Um urbano e um habitar que não aparecem como tal sob a óptica institucional, setorial e parcelar, pois percebidos a partir de uma visão estrita. Se o urbano é mais do que a forma que assume enquanto “cidade”, o processo de transformação espacial ali engendrado é a reurbanização.

sível sequer inferir sobre os significados complexos da emergência das práticas tratadas até aqui.

A TERRA PROMETIDA (OU A POLÍTICA FUNDIÁRIA COMO PONTO SENSÍVEL DA REGULAÇÃO URBANA NO BRASIL)

Conforme já explorado pela literatura especializada, as relações entre capital, terra e trabalho (Marx, 1986) são elementos-chave para a compreensão da conformação do urbano brasileiro e de seus desdobramentos relativos a segregação socioespacial, manutenção de privilégios e distribuição assimétrica de direitos nas cidades (Holston, 2013; Maricato, 2013; Angotti, 2015). Em toda a formação social nacional, a propriedade da terra e o seu título de registro representaram não apenas um parâmetro de inteligibilidade e proteção do patrimônio valorizado pela gramática jurídica, mas, sobretudo, uma condição transposta ao âmbito da personalidade do indivíduo-proprietário, que se torna sujeito de direitos por excelência, com *status* qualificado de cidadania. No outro lado do mesmo processo jurídico-urbanístico, a ausência de propriedade acaba por significar o interdito permanente de acesso a um espectro de direitos e a existência no espaço urbano submetida à condição de “transitoriedade permanente” (Rolnik, 2015), em contínua situação de insegurança e precariedade.

Partindo-se dessa leitura, que inscreve a questão fundiária na dimensão da economia política da produção do espaço urbano, não é possível analisar as condições de surgimento e ascensão da “Empresa Regularizadora” sem levar em conta, mesmo que brevemente, a trajetória de regulação jurídico-institucional da terra urbana no Brasil. É bem verdade que tal digressão remonta às origens do processo de formação social nacional (vide os efeitos do modelo luso-brasileiro das sesmarias, do regime de posses e da inauguração da propriedade privada da terra, com a Lei de Terras de 1850). Para os fins deste

ensaio, entretanto, a reflexão recairá esquematicamente sobre quatro momentos estratégicos de disputa sobre os sentidos da política e da gestão fundiária, compreendidos entre o período de redemocratização e os dias atuais.

O *primeiro momento* corresponde à inserção original da política urbana na Carta constitucional, com a transposição das pautas elaboradas pela “agenda da reforma urbana” ao plano normativo e à gramática juridicizada. Conforme sistematiza Rolnik (2012), é ao final dos anos 1970, diante do desfazimento do “milagre brasileiro” e do contexto internacional de globalização dos mercados e crise fiscal dos Estados que o movimento identificado com a pauta da reforma urbana amplia sua base e passa a congregiar não apenas moradores de espaços informais e favelas, como também setores da classe média formados por profissionais do urbanismo. Esse campo político, autorreconhecido como “democrático-popular”, defendia a transformação do modelo excludente de desenvolvimento das cidades brasileiras em uma agenda que pode ser sintetizada em três pilares, como sugere a autora: “reconhecimento dos direitos dos posseiros; luta contra a ‘especulação imobiliária’ e a democratização do processo decisório sobre as políticas urbanas” (Rolnik, 2012, p. 90).

Na redemocratização e, de forma particular, no contexto de elaboração da Constituição Federal de 1988, esse conjunto de reflexões críticas e reivindicações foi incorporado (com consideráveis cortes da emenda popular inicial) em capítulo específico dedicado à política urbana, inserido no título correspondente à ordem econômica e financeira do país. O texto constitucional elegeu como objetivo da política de desenvolvimento urbano a realização das funções sociais da cidade vocacionadas ao bem-estar de seus habitantes (artigo 182, caput). E, além disso, reconheceu o caráter normativo da *função social da propriedade* urbana atrelada às diretrizes previstas no

Plano Diretor Municipal, instituindo instrumentos político-jurídicos para sua realização.

Na perspectiva de incidência sobre a regulação fundiária urbana, a racionalidade preponderante no período pode ser sintetizada em uma aposta da ampliação da cidadania pela “inclusão socioterritorial” e pelo vislumbre do espaço jurídico-institucional como arena prioritária a ser disputada para a consecução desse objetivo. Sob tal raciocínio, e dentro da discursividade alinhada a essa agenda, identifica-se um avanço no texto constitucional, no sentido de matizar o caráter discricionário das políticas de regularização fundiária, antes circunscritas a experiências municipais e a contextos de assentamentos restritos. Aponta-se para a construção de um “direito da população à regularização fundiária” capaz de conferir vivacidade à pauta política da reforma urbana e desdobrar-se na reivindicação contínua por instrumentos jurídico-urbanísticos e arranjos institucionais que viabilizassem sua concretização.

Não é possível deixar de mencionar que essa narrativa de reconhecimento da “cidade real” pela via da institucionalidade coexistiu, nas décadas de 1980 e 1990, com um conjunto de práticas populares voltadas ao acesso à moradia e à terra urbana. Práticas estas que incluíram as ocupações de terras por movimentos de moradia, a organização de mutirões de produção habitacional e as iniciativas de moradores fundadas na autogestão e na economia solidária. No entanto, sem ignorar a importância de tais experiências, a elaboração substancial da reforma urbana elegeu como interlocutor fundamental o Estado e como caminho prioritário à ascensão da cidadania a formalização dos assentamentos ditos informais/irregulares/ilegais, na dimensão da regularização fundiária (majoritariamente estabelecida pela aquisição da propriedade privada individual) (Arantes, 2013).

O *segundo momento* regulatório, subsequente à promulgação constitucional, coincide com o avanço neoliberal nos Estados latino-americanos e seu espraiamento ao âmbito do planejamento urbano e da respectiva regulação. A racionalidade do “empresariamento urbano” (Harvey, 2005), disseminada nos países centrais do capitalismo nas décadas anteriores, chega ao Brasil em meados dos anos 1990 sob a fórmula da “imperativa” reestruturação do Estado, pautada no estímulo à competitividade entre as localidades para atração de investimentos internacionais e na articulação, cada vez mais íntima, entre Estado e capital, por meio das parcerias público-privadas (Vainer, 2013). Assim, já nesse período, sob a argumentação do necessário crescimento econômico como condição anterior à transferência com teor redistributivo, introduziram-se mecanismos e instrumentos de privatização da cidade, como “operações urbanas, operações interligadas, concessões urbanísticas, vendas de certificados de potencial construtivo adicional [...]”, entre outros (Arantes, 2013). Um processo que, ao mesmo tempo, propagou a retirada do Estado das políticas sociais e se realizou por meio de forte intervenção legislativa, que inovou no ordenamento jurídico com normativas capazes de proporcionar o ambiente regulatório necessário à reprodução e expansão do capital.

Evidentemente, o pacote discursivo, econômico e de práticas administrativas do neoliberalismo se fez sentir também no âmbito das gestões fundiárias. No plano internacional, é nesse período que se fortalece a perspectiva de intervenção nos territórios informais, primordialmente localizados nos países periféricos do capitalismo, com vistas à formalização desses espaços por meio da titulação em massa pelo acesso à propriedade privada. É nesse ambiente político que a formulação de Hernando De Soto, já mencionada, ganha força e passa a ser

incorporada aos programas financiados por agências multilaterais, a exemplo do Banco Mundial.

A hipótese central da argumentação, defendida pelo economista em *O mistério do capital*, de 2001, corresponde à vinculação direta entre a pobreza dos países periféricos e a presença expressiva de territórios sem vínculo de propriedade privada. Para o economista, a titulação em massa nesses territórios permitiria o “despertar” de um “capital existente, mas morto”, que, ao se transmutar para a forma de propriedade, poderia ser mobilizado na forma de ativos. E, em consequência, seria capaz de fornecer aos novos sujeitos-proprietários a garantia real que viabilizasse o acesso ao crédito necessário para o investimento em empreendimentos e atividades econômicas (De Soto, 2001).

Entre nós, é possível afirmar que a assimilação desse conjunto de ideias teve um impacto relativo. Embora elas estivessem afinadas ao tom neoliberal que conduzia as políticas públicas durante a década de 1990 e início dos anos 2000, e a despeito de experiências de regularização fundiária e urbanização de favelas levadas a cabo por gestões públicas locais, inexistiram programas ou marcos jurídico-normativos voltados à gestão fundiária urbana com escala significativa. A racionalidade do período pode ser, portanto, sintetizada como prelúdio da confluência entre a manifestação do embrião neoliberal nas políticas urbanas e as iniciativas progressistas pontuais, que almejam avançar na criação e no aperfeiçoamento de instrumentos de regularização fundiária.

Um *terceiro momento* na trajetória da regulação da política fundiária refere-se à primeira década dos anos 2000 e está associado à ascensão do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República e à relativa consolidação do marco jurídico institucional da política urbana no Brasil. Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a temática alça locus específico

no âmbito do governo federal, estabelecendo-se pela primeira vez um Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável pautado no estabelecimento de bases jurídicas, urbanísticas, institucionais e financeiras, com vistas a permitir a atuação municipal e estadual em situações de regularização. Desse fortalecimento institucional resultaram experiências interessantes, mas novamente realizadas em pequena escala e com poucos investimentos para sua execução.

Não obstante tais limitações objetivas, no âmbito normativo houve a consolidação paulatina de um sentido de regularização fundiária plena, que transcendia a titulação individual da propriedade e abarcava conjuntamente as dimensões ambiental, urbanística e social. No campo da doutrina urbanística, a regularização fundiária passou à condição de direito dos moradores, afastando-se do caráter discricionário que a mobilizava como moeda político-eleitoral, característico dos períodos anteriores (Alfonsin; Fernandes, 2006). É bem verdade que essa transição se operou mais no plano da legislação e da doutrina do que nas experiências concretas e na interpretação do Poder Judiciário, cujo comportamento típico diante das decisões envolvendo a propriedade fundiária e os conflitos daí decorrentes ainda tem mais permanências do que rupturas (Milano, 2017).

Nessa racionalidade, merece destaque a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, com a ampliação de instrumentos jurídico-urbanísticos que serviriam a essa finalidade, incidindo sobre áreas públicas e áreas privadas. E, principalmente, a aprovação da lei n. 11.977/2009, criada para disciplinar o programa Minha Casa Minha Vida, mas que, em seus dispositivos, tratou igualmente da regularização fundiária em áreas urbanas. Das contribuições de seu conteúdo, merecem destaque o *status* de política pública conferido à regularização fundiária plena (multidimensional), além da articulação ao conjunto dos outros

diplomas normativos que tangenciam a regulação do solo urbano e o acesso formal à terra. Além disso, houve novamente a ampliação dos instrumentos de regularização fundiária voltados a traduzir situações fácticas de não propriedade ao âmbito jurídico-formal, como a demarcação urbanística e a legitimação de posse. E, ainda, o tratamento diferenciado, com flexibilização de critérios e parâmetros dos casos de regularização de interesse social, envolvendo população de baixa renda.

Quando se argumenta que a racionalidade-síntese do período reflete um processo de consolidação dos marcos institucionais e jurídicos da política fundiária no Brasil, a referência é precisamente a essas produções legislativas e a esses espaços institucionais que surgiram durante as gestões petistas. Em uma avaliação menos normativa e mais centrada na perspectiva da economia política, entretanto, é possível perceber os enormes limites da incidência desse aparato jurídico-institucional na efetividade da democratização de acesso à terra e na reversão do quadro estruturante de informalidade e segregação em nossas cidades. Isso porque, paralelamente ao processo de positivação das intenções de formalização da “cidade real/oculta” permaneceram intocados os mecanismos econômicos que impulsionam a concentração proprietária no espaço urbano, sendo que, em alguns casos, a própria política pública catalisou o aprofundamento dos conflitos. Portanto, se o caminho inaugurado, desde a reforma urbana, para construção e aperfeiçoamento da institucionalidade logrou positividade nesse período, a ausência da revisão de um modelo “proprietariocêntrico”, combinada ao perfil neodesenvolvimentista, impediu avanços materiais mais significativos nas desigualdades urbanas.

Finalmente, o *quarto momento* regulatório refere-se ao período que se inicia em meados de 2016, com significativa al-

teração de percurso acerca da regulação do acesso à terra e de sua formalização. Por meio da edição da Medida Provisória n. 759/2016, posteriormente convertida na lei n. 13.465/2017, modificaram-se substancialmente os parâmetros legais acerca da regularização fundiária rural, amazônica e também urbana. Na perspectiva formal, a mutação normativa operada na forma de Medida Provisória (cuja previsão constitucional é restrita a situações de urgência) foi interpretada como violação ao processo histórico de construção da política de regularização fundiária, apoiado no princípio da gestão democrática e da participação popular. Materialmente, e restringindo-nos aqui à leitura dos dispositivos que versam sobre as áreas urbanas, os pontos sensíveis são muitos e foram explorados em algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, ainda à espera de julgamento. O mais abrangente desses pontos talvez seja o recuo na compreensão do caráter multidimensional da regularização fundiária e a priorização da titulação dos “núcleos urbanos informais”, nomenclatura cunhada pela legislação, sem maiores parâmetros técnicos, em um movimento de aproximação às ideias de De Soto, anteriormente exploradas. Em que pese a menção à necessária elaboração de projeto urbanístico, com a indicação dos componentes mínimos que devem estar presentes, flexibiliza-se a ideia de projeto integral, permitindo a aprovação em etapas e o adiamento da execução em momento posterior à regularização. Desvincula-se, ao final das contas, a *titulação* dos moradores da qualificação urbanística e ambiental do espaço regularizado.

Para além disso, há um divórcio entre os mecanismos previstos nessa legislação em relação a outros diplomas urbanísticos e seu respectivo repertório instrumental, por exemplo as Zonas Especiais de Interesse Social, seccionando explicitamente a política de controle do uso e ocupação do solo, a política habitacional e os processos de formalização da pro-

priedade. Uma separação artificial, dado o caráter de interdependência entre esses circuitos diante da política fundiária mais ampla, mas absolutamente funcional, quando desvelada a racionalidade de aprofundamento dos traços neoliberais que informam o momento regulatório contemporâneo. Um exemplo útil a esse argumento pode ser extraído da própria lei, com a criação do instrumento de “legitimação fundiária”, que corresponde a “uma forma de aquisição originária do direito de propriedade conferido por ato discricionário do Poder Público àquele que detiver área pública ou possuir área privada como sua, unidade imobiliária com destinação urbana integrante de núcleo urbano informal consolidado” (Brasil, 2017). Em síntese, um instrumento que permite a transferência de terras a particulares (inclusive áreas oriundas do patrimônio público), por mero ato discricionário da administração, constituindo objetivamente um movimento apto a potencializar a privatização do espaço e a grilagem.

Duas constatações importantes dessa trajetória brevemente delineada. A primeira delas é que todos os períodos, inclusive aqueles de maior aposta “na inclusão socioterritorial” e na juridificação de demandas populares, foram marcados por ambiguidades. Não se pode esquecer, como já dito, que ao mesmo tempo que a função social da propriedade ingressa no conteúdo constitucional da política urbana - e, posteriormente, como princípio norteador do Estatuto da Cidade - incluem-se instrumentos declaradamente voltados à realização dos interesses do mercado e à ampliação da acumulação pelo capital. A virtude na análise das molduras jurídico-institucionais reside justamente na possibilidade de vislumbrar tais enunciações de sentidos, embora estas não possam ser tomadas unicamente em sua intenção prescritiva, e sim como parte da economia política de disputa pelo espaço.

O segundo ponto refere-se a uma falsa compreensão acerca das políticas urbanas neoliberais, gestadas já na década de 1990 e agudizadas no período atual. Não se trata, tal como observado no início do texto, de retirada do Estado, minimização ou flexibilização de sua capacidade regulatória, mas de um outro agenciamento regulatório por meio do qual se minoram os riscos dos agentes privados. A retirada se dá na arquitetura de políticas sociais e investimentos diretos para consecução dos direitos fundamentais, mas o Estado é ator essencial desse arranjo contemporâneo, normatizando, regulando, produzindo leis que criem estabilidade e segurança para a incidência do capital. O caso da “Empresa Regularizadora” projeta luz nessa nova arquitetura da política urbana neoliberal: articulam-se proprietário e empresa, protegidos pelo arcabouço da desapropriação judicial e da nova lei de regularização fundiária, com o aval do poder público local e a legitimação conferida pelo Poder Judiciário, por meio da homologação do acordo.

O ANJO, A TERRA: O LIMBO (OU POR ALGUMAS NOTAS INCONCLUSIVAS)

Nesse movimento, o conflito fundiário enunciado na introdução do texto, segundo as tramitações jurídicas, plenas de idas e vindas, sofreu redefinições ao longo dos últimos dois anos. Como decisão final da contenda, o Poder Judiciário determinou que cabe ao Estado indenizar o proprietário, tornando pública a propriedade da terra. Porém, ao indenizar o proprietário pela ocupação dos trabalhadores, o Estado acaba por realizar a pressuposição de valorização imobiliária antes interdita pelos meandros da (ir)regularidade da posse e da propriedade. Nesse sentido, o recurso público alocado na “justa indenização” funciona como equivalente de capital, que é privatizado em função do monopólio de propriedade. Paralelamente a esse movimento, sai de cena a “Empresa Regulari-

zadora”, que já não atua mais na área, uma vez que o acordo não foi adiante.¹⁴ Com a indenização, tampouco a regularização e a reurbanização se põem em curso, ao menos até agora. Ela, a empresa, ascende aos céus, ainda que sua passagem deixe marcas e transborde para outras paragens; a lógica proprietária e sua correspondente forma de representação de valor e de equivalência de capital (Grespan, 2019), porém, firmam-se, uma terra monopolizada que pode ser remunerada pela privatização do bem público, dos recursos destinados à desapropriação, dos eventuais custos da produção de infraestrutura que contribuem com a valorização dos imóveis e dos terrenos. Nesse processo, a classe trabalhadora também perde seu lugar. Ao se “resolver” o conflito, ao se tornar pública a terra ocupada, permanecem na seara do “prometido” tanto a *regularização* fundiária quanto a *reurbanização*. Daquele encontro entre anjo e terra, resta apenas o limbo da indeterminação.

A alegoria de “estar no limbo” significaria estar em uma condição prévia e intermediária entre *paraíso e inferno*: nem os inocentes e bem-aventurados do primeiro caso nem a punição aflitiva e declarada do segundo. A indeterminação da “perpétua carência da visão de Deus” é a inconsciência de sua condição de carência, pois “a falta do bem supremo não lhe causa o menor pesar” (Agamben, 2007, p. 42): uma solução adotada entre Estado e mercado que submete a reurbanização e a regularização à expressão econômica da propriedade.

A simbiose entre Estado e mercado não é nova na história brasileira, pois desde a empresa colonial o “liberalismo no

¹⁴ Antes mesmo da decisão final do Judiciário, que determinou a desapropriação da terra e a indenização do proprietário pelo Estado (ainda em 2018), esvaziando de sentido o papel mediador da “Empresa Regularizadora” no conflito, as negociações com os moradores já vinham se apresentando como um impedimento para a atuação da empresa na área, uma vez que o mínimo de adesão ao acordo, estipulado em 30% das famílias residentes, não havia sido alcançado. Como resultado, o contrato com a empresa foi desfeito, e as famílias que já haviam iniciado o pagamento das parcelas foram reembolsadas.

Brasil” sempre foi definido pelo imbricamento entre público e privado - como prática social que antecede, até mesmo, a própria formação da propriedade moderna no Brasil a partir da Constituição Imperial de 1824 (ver Prieto, 2016). Porém, na atualidade, intensifica-se essa forma de reprodução, que se sobrepõe às condições de reprodução social. Nesse sentido, parece ser possível pôr em xeque a formulação que opõe o “desenvolvimentismo de Estado” ao “neoliberalismo sem Estado” na experiência brasileira recente. Se, como reação política e econômica, o neoliberalismo se diferencia do *laissez-faire* liberal clássico pela natureza da participação do Estado (Dardot; Laval, 2016), há de se refletir, em paralelo à política de regularização fundiária que se desenrola nos últimos anos, sobre as singularidades da trajetória do projeto neoliberal que encarnou por aqui, uma mistura de desenvolvimento econômico e privatização; políticas sociais, capitalização da renda da terra e produção do espaço. Complementaridades que atenuam distinções entre a “inclusão socioterritorial” promovida por instrumentos urbanísticos, tais como “função social da propriedade” e “Estatuto da Cidade”, e a realização de interesses do mercado na absorção e reprodução do capital. Indeterminação não exclusivamente alegórica.

Por outro lado, ainda que a “Empresa Regularizadora” pareça estar saindo de cena, momentaneamente, o papel da propriedade privada na reprodução do capital em contradição com a reprodução social se intensifica: sua reprodução ampliada se realiza ao privatizar a riqueza socialmente produzida. Uma privatização que se dá sem a contrapartida de um novo trabalho ou uma nova produção, espoliando no presente o “já produzido” (passado) e condicionando o “a produzir” (futuro) - dimensões da espoliação urbana (Kowarick, 1993) e da espoliação imobiliária e financeira (Pereira, 1986; Petrella, 2018). Desse modo, ilumina-se uma “crítica à economia política” da propriedade, da produção do espaço, da urbanização, à luz da experi-

ência dos conflitos deflagrados na atualidade. O deslocamento entre propriedade (regularização) e produção (reurbanização) aponta para a centralidade da primeira como elemento estruturante: seu lugar de domínio, correlato às forças sociais que a monopolizam, e o *predomínio* de suas formas de reprodução, pela capitalização da renda e capital fictício.

Uma compreensão da economia política da urbanização a partir da propriedade e da relação entre Estado e mercado, e entre produção do espaço e produção de relações sociais, merece ser aprofundada e discutida num movimento contínuo de pesquisa e interpelação crítica sobre nossos processos. Por enquanto, ressalta-se o movimento. Um movimento de ruínas e de emergências.

Referências bibliográficas

Acsehrad, Henri; Bezerra, Gustavo. Inserção econômica internacional e “resolução negociada” de conflitos ambientais na América Latina. Reunião do Grupo de Trabalho Ecología Política del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales “Territorios, Recursos Naturales y Ecologismo Popular”. Quito, out. 2007.

Agamben, Giorgio. Profanações. Trad. Selvino Assmann. São Paulo: Boitempo, 2007.

Alfonsin, Betânia de Moraes; Fernandes, Edésio (orgs.). Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

Angotti, Tom. “América Latina urbana: violência e enclaves e lutas pela terra”. Margem Esquerda - Ensaios Marxistas, 2015, n. 24.

Arantes, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. Dissertação (mestrado em arquitetura e urbanismo). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2004.

_____. “Da (Anti)Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades”. *Correio da Cidadania*, 9 nov. 2013.

Brasil. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.

Brown, Wendy. *Cidadania sacrificial: neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade*. Trad. Juliane Bianchi Leão. Rio de Janeiro/Copenhague: Zazie Edições, 2018.

_____. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. Trad. Mario A. Marino e Eduardo A. Camargo Santos. São Paulo: Politeia, 2019.

Dardot, Pierre; Laval, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

De Soto, Hernando. *O mistério do capital*. Trad. Zaida Maldonado. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Grespan, Jorge. *Marx e a crítica do modo de representação capitalista*. São Paulo: Boitempo, 2019.

Harvey, David. *A produção capitalista do espaço*. Trad. Carlos Szlak. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

Holston, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. Trad. Claudio Carina. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

Kowarick, Lúcio. *A espoliação urbana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

Laval, Christian. *Foucault, Bourdieu e a questão neoliberal*. Trad. Márcia Pereira Cunha; Nilton Ken Ota. São Paulo: Editora Elefante, 2020.

Maricato, Ermínia. “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”. In: Arantes, Otilia; Vainer, Carlos; Maricato, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2013.

Marx, Karl. O capital: crítica da economia política, livro I: O processo de produção do capital. Trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

_____. O capital: crítica da economia política, livro III: O processo global da produção capitalista. Trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

_____. Sobre o suicídio. Trad. Rubens Enderle e Francisco Fontanella. São Paulo: Boitempo, 2006.

Massonetto, Luís Fernando. “Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico”. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico, 2015, ano 4, n. 6, pp. 141-54.

Milano, Giovanna Bonilha. Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário. Curitiba: Ithala, 2017.

Nader, Laura. “Harmonia coerciva: a economia política dos modelos jurídicos”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 1994, v. 9, n. 26, pp. 18-29.

Oliveira, Francisco de. Crítica à razão dualista/ O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

Pereira, Paulo Cesar Xavier. “Valorização imobiliária, movimentos sociais e espoliação”. Sinopses 9, jun. 1986, pp. 203-32.

Pereira, Paulo Cesar Xavier (org.). Imediato, global e total na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI. São Paulo: FAU/USP, 2018. Disponível em: <Disponível em: <http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/302> >. Acesso em: 28/2/2020. <http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/302>

Petrella, Guilherme Moreira. “Aprendendo com a São Paulo delirante: reestruturação imobiliária, movimentos sociais e espoliação”. In: Pereira, Paulo Cesar Xavier (org.). Imediato, global e total na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI. São Paulo: FAU/USP, 2018. Disponível em: <Disponível em: <http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/>

portaldelivrosUSP/catalog/view/302/262/1141-1 >. Acesso em: 28/2/2020. <http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/302/262/1141-1>

Prieto, Gustavo Francisco Teixeira. Rentismo à brasileira, uma via de desenvolvimento capitalista: grilagem, produção do capital e formação da propriedade privada da terra. Tese (doutorado em geografia humana). São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2016.

Rolnik, Raquel. “Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil”. Revista de Estudos Urbanos e Regionais, 2009, v. 11, n. 2.

_____. “Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo”. In: Ribeiro, Ana Clara Torres; Vaz, Lilian Fessler; Silva, Maria Lais Pereira da (orgs.). Leituras da cidade. Rio de Janeiro: Letra Capital/Anpur, 2012.

_____. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

Telles, Vera da Silva. “Cidade: produção de espaço, formas de controle e conflitos”. Revista de Ciências Sociais, 2015, v. 46, n. 1.

Vainer, Carlos. “Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano”. In: Arantes, Otília; Vainer, Carlos; Maricato, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2013.



BLOCO III:

Violência estatal na produção de territórios no centro



13. Violências do Estado na produção de territórios, informalidade e redes de proteção*

Renato Abramowicz Santos | Pesquisador do LabCidade FAUUSP e doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP)

Resumo

Este artigo toma as remoções como prisma descritivo e analítico para perspectivar a produção do espaço urbano e do conflito, a partir, sobretudo, da violência produzida pelo Estado. O texto tem como base empírica pesquisa etnográfica realizada no centro de São Paulo, onde a força do Estado se revela na realização de remoções, deslocamentos, destruição de territórios e de tecidos sociais longamente constituídos, como também na produção de informalidade e mercados informais; relaciona-se também com a articulação de redes e arranjos de proteção (habitacionais, inclusive) como respostas a essas violências. É objetivo, também, observar nessas disputas a mobilização e a instrumentalização tática e situacional das tramas institucionais, vendo como nessa movimentação conflitiva outros e novos repertórios e práticas são criados.

Introdução

A incerteza de viver na iminência de ser removido, na “ameaça de deslocamento” (Yiftachel, 2020 ; tradução livre), funda uma experiência social e urbana, um modo de vivenciar a “cidadania urbana contemporânea” (ibid.), desprovida da promessa ou referência normativa de uma futura estabilidade e segurança nos modos de habitar e viver. A condição de ameaça,

*Este artigo foi originalmente publicado em: SANTOS, Renato Abramowicz. Violências do Estado na produção de territórios, informalidade e redes de proteção. Cadernos Metrôpole, v. 26, p. 283-308, 2023.

*Este texto é fruto de pesquisa de doutorado em andamento, financiada pela Fapesp (Processo n. 2020/02075-1), e de bolsa de intercâmbio Bepe (Processo n. 2022/06583-7). Este artigo é dedicado às pessoas que perdemos no caminho das remoções e demolições das “quadras” da “Cracolândia”.

como uma experiência expandida e sistêmica, que se prolonga no tempo, ultrapassa em abrangência e impactos o evento e ato político de remoção em si (ibid.). A indeterminação, portanto, tem efeitos que transbordam os limites territoriais dos espaços afetados pela condição de transitoriedade permanente (Rolnik, 2015 ; Villela et al., 2019 ; Santos, 2019), na medida em que condiciona, também, as vidas e as trajetórias urbanas de seus moradores. Essa condição de indeterminação e de ameaça passa a reger tanto as vidas desses sujeitos e de suas famílias, quanto os modos de acesso a – e a própria produção de – espaços de moradia, circuitos de trabalho e de sociabilidade, mobilidades e percursos urbanos.

Para apreender esses processos, faz-se necessário, nos termos de Schiller e Çaglar (2015), reter a “escala urbana” como plano analítico que possibilita trabalhar os pontos de convergência e colocar em perspectiva, a partir das materialidades urbanas (redes e infraestruturas urbanas) e de uma experiência social mais ampla e partilhada de precariedade, os diferentes grupos sociais sujeitos a processos de deslocamentos socioespaciais e seus percursos – tomados como analisador dos modos operatórios e situados de expulsão e deslocamento. Na produção dos espaços urbanos contemporâneos pós ou neocoloniais das cidades do Sul, mas cada vez mais presentes e disseminadas nas do Norte Global, as políticas e dinâmicas de despossessão, deslocamento e ameaça permanentes são estruturantes, e não podem ser lidas e compreendidas de forma desracializada (Yiftachel, 2020 ; De Genova e Roy, 2019).

Dadas a escala e a centralidade das “expulsões”, compreendidas como categoria analítica e descritiva dos processos em curso no capitalismo contemporâneo (Sassen, 2014), é importante entender, de forma articulada, as dinâmicas e mecanismos que produzem deslocamentos (*displacement*), mas também a produção de formas de localização/fixação (*empla-*

cement) (Schiller e Çaglar, 2015 e 2018), mesmo que temporárias e precárias. As práticas de mobilidade e seus modos de ancoragem/reposicionamento (*emplacement*) supõem e constroem tanto espaços e territorialidades, quanto mediações, circuitos e sociabilidades. Esses arranjos podem ser tomados como analisadores dos procedimentos, relações sociais, agregações políticas e instrumentos disparados e envolvidos nos momentos de conflito e de remoções, como também nos processos que produzem territorializações e permanências – como tentativa e “expectativa de estabilidade”, que é diferente de estabilidade em si (Rizek et al., 2015, p. 302; grifo dos autores).

No cerne das formas e práticas de territorialização, está a disputa em torno do estatuto desses espaços, no seu direito de existir e permanecer e nas ameaças em torno disso. O que está em jogo por trás dessas disputas é a questão política do poder do Estado em definir o que pode ser aceito e tolerado diferenciando do que deve ser reprimido e criminalizado. A informalidade não deve ser entendida como objeto da (não) regulação estatal – uma dimensão fora do Estado –, mas como produzida pelo próprio Estado (Roy, 2005, p. 149; tradução livre). O aparato legal e de planejamento estatal “tem o poder para determinar o que é informal e o que não é, para determinar quais formas de informalidade vão prosperar e quais vão desaparecer” (ibid.). Assim, “o poder do Estado é reproduzido por meio da capacidade de construir e reconstruir categorias de legitimidade e ilegitimidade” (ibid.).

A informalidade faz parte das práticas do Estado, portanto, ele se faz presente mesmo onde parece não estar: “não existe nada casual ou espontâneo na informalidade calculada que reveste as práticas territoriais do Estado” (Roy, 2009b, p. 82; tradução livre). Desse modo, a formalidade não é fundamentalmente separada da informalidade, como dois setores distintos e opostos (Roy, 2005, p. 148). Os processos fragmentados e difusos de

urbanização não se dão na “fissura entre formal e informal; mas dentro da produção informalizada do espaço” (Roy, 2009b, p. 82) – fazendo com que pensemos em diferenciações da informalidade: distintos arranjos, espaços e práticas informais.

Concebida nesse espectro de “diferenciação *dentro* da informalidade” (Roy, 2005, p. 149), a informalidade urbana não é sinônimo de pobreza necessariamente, pois as práticas e os arranjos informais são produzidos e estão também associados à riqueza e ao poder (Roy, 2009b, p. 82). Esse deslocamento levanta uma questão política e urbana crucial: “por que algumas formas de informalidade são criminalizadas e consequentemente transformadas em ilegal” – e destinadas a serem removidas e destruídas – “enquanto outras gozam da sanção” – e proteção – “ou são até práticas do Estado”? (ibid., p. 83). Nessa perspectiva, podemos compreender então que as

formas de informalidade de elite são frequentemente regularizadas e legalizadas pelo Estado, inclusive por meio de processos de planejamento urbano. [...] o Estado formaliza e criminaliza diferentes configurações espaciais, autorizando e legalizando invasões de terras dos poderosos e criminalizando o habitat dos desprivilegiados. (De Genova e Roy, 2019, p. 359; tradução livre)

No Brasil e na cidade de São Paulo, ao redor dos diversos arranjos espaciais e das práticas informais populares que buscam contornar os expedientes acionados de criminalização de seus modos de vida e formas de morar, constelam-se moradores, movimentos de moradia, atores políticos e coletivos variados, com diferentes repertórios, práticas e interesses, que reforçam a heterogeneidade e a face política da produção e gestão desses espaços e de suas populações. A disputa não se dá apenas em relação às apropriações e aos usos do espaço, mas também aos modos de gestão das populações nesses

espaços; e não só por parte do Estado e seus agentes, mas por esses diversos atores e repertórios que se encontram presentes e atuantes, em conflito, e também em composição e acomodações, na produção e gestão territorial desses lugares (Santos e Guerreiro, 2020).

Os espaços e modos de vida que se fazem nas zonas de indeterminação, nas várias gradações da informalidade, estando sujeitos a tantas instâncias, ordenamentos e normas – que não apenas estatais – produzem modos de subjetivação também. Nos termos de Roy (2009a), é a “governamentalidade cívica” marcada pela ambivalência que emerge do trânsito entre o legal e ilegal, entre as sujeições, acomodações e enfrentamentos que constituem também o conflito nos espaços e sujeitos produzidos para serem governáveis e o esforço de escapar desses dispositivos e suas regulações. Nos termos de Yiftachel (2009), é a “emergência de novas subjetividades por meio da produção do espaço” (p. 240; tradução livre) por via da invenção, apropriação e transformação de táticas e estratégias de sobrevivência e enfrentamento, fazendo desses espaços também “base para auto-organização, negociação e empoderamento” (ibid., p. 243).

Enquadrando, condicionando, dando suporte, limitando, assim como servindo de referência e instrumento mobilizado nos eventos críticos e na gestão cotidiana das vidas e territórios em conflito da cidade, toda uma trama institucional forjada e disputada historicamente se faz presente e é acionada. Essa trama é constituída por um conjunto de normativas, direitos, leis, precedentes, instâncias e dispositivos institucionais, incluindo arenas de negociação e de processamento do conflito, e foi sendo construída de forma conflitiva com o tempo. Construída e conquistada a partir de mobilizações e confrontos ao longo do processo histórico, essa trama faz e constitui o Estado (Tilly, 1990). Esse “arsenal institucional” serve também de ins-

trumento, referência e campo de novos embates nos tempos presentes – no sentido de que não é um processo acabado e estanque. O fato de essa trama nunca ser plenamente efetiva/efetivada (portanto, sempre insuficiente) e estar em constante disputa faz com que ela esteja sempre em transformação, com seus limites sendo testados e suas possibilidades (re)inventadas. E, desse modo, não só a trama está em permanente processo de re/de/construção, como o próprio Estado.¹

Esses dispositivos institucionais e jurídicos, que são recursos e meios de disputas atualmente, inclusive nas tentativas de destruição e desativação de todo esse acúmulo e ordenamento, foram sendo construídos, formalizados e institucionalizados nos últimos 30 anos ao longo do processo de redemocratização brasileiro. Nesse percurso, garantias e direitos urbanos e ligados à moradia (entre os direitos de muitas outras áreas e dimensões) foram sendo disputados, negociados, conquistados (Rolnik, 2009), mesmo que a mobilização em torno desses direitos e reivindicações seja muito anterior, mais ampla e ultrapasse esse marco temporal.

Da Constituição de 1988 e o preceito da função social da propriedade à legitimidade conquistada pelos movimentos sociais que lutam por moradia, do Estatuto da Cidade aos Planos Diretores municipais, de processos de regularização fundiária à criação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), passando por instâncias de negociação e mediação de conflitos fundiários, espaços e dispositivos jurídicos e legislativos de processamento do conflito, como audiências públicas, conselhos participativos, consultas públicas, verbas e recursos públicos, fora toda uma série de diretrizes, orientações e normativas regulando e assegurando direitos, garantias e proteções mínimas. Todos esses mecanismos são fundamentais para conformar a disputa hoje, ao mesmo tempo que sua existência é fruto de processos históricos e sociais, que de-

monstram como a fabricação do Estado se dá no campo do conflito (Tilly, 1985 e 1990).

Não se trata aqui de defender e romantizar essa trama institucional ou de negar suas limitações e crise. O objetivo, neste artigo, não é fazer o balanço dessa institucionalidade (e de suas crises), mas descrever como ela é acionada e mobilizada a partir da realização de uma etnografia do conflito. O ponto não é glorificar ou se contentar com o que existe como suficiente e concluído; mas sim entender que a distinção entre essa trama como um “código abstrato” afastado e separado da “sociedade como dimensão prática de sua aplicação” não se sustenta: “código e prática tendem a ser aspectos inseparáveis um do outro” (Mitchell, 2006 , p. 176; tradução livre). Assim, o processo da produção desse repertório formal/institucional – que será referido neste artigo também como institucionalidades, em sentido amplo – é contínuo: o caráter desse conjunto não é imanente e imutável, mas vai se forjando em ato, na mobilização situacional na disputa e com distintos efeitos sendo produzidos, conforme as situações e os confrontos. Essa trama institucional também não se constitui de forma hegemônica e totalizante como se fosse o único ordenamento existente.²

Na próxima seção, o objetivo será, a partir do acompanhamento de remoções e demolições promovidas pelo Estado no centro de São Paulo, buscar descrever e reconstituir esses jogos e relações conflitivas que se realizam por meio de uma miríade de dispositivos, práticas e estratégias ordinárias, permanentes, insidiosas, que condicionam e atingem mulheres, homens e crianças, em sua maioria pobres e negras, no seu dia a dia, nos seus espaços e circuitos mais íntimos, estruturantes, assim como nos expedientes mobilizados e inventados para contornar, poder permanecer e viver. Nessas tramas minuciosas e cotidianas, estão inscritos os modos como o poder é exercido e como ele vai se fazendo e refazendo na superfície

do conflito (Foucault, 2015). A partir desse caso de remoções no centro de São Paulo, será possível observar, também, como o Estado, de forma violenta, produz territórios, precariedade, mercados e a própria informalidade.

Remoções, violências e conflito na região da cracolândia, no centro de São Paulo

Este artigo tem como base empírica pesquisa etnográfica que, acompanha desde 2017, a região dos bairros da Luz e Campos Elíseos, centro da cidade de São Paulo, nas imediações da assim chamada cracolândia, que é alvo de um projeto de reestruturação urbana de grande porte atualmente em construção. De 2017 até o presente momento, efetivou-se a remoção completa da população que morava e trabalhava em três quarteirões da região por conta da implementação de dois projetos produzidos no arranjo de Parcerias Público-Privadas (PPPs), realizadas entre o poder público e empresas e corporações privadas: um projeto habitacional que tem construído novos conjuntos residenciais na área e uma outra PPP que construiu o hospital Pérola Byington. Outros quarteirões vizinhos a esses três e populações do entorno seguem ameaçados pela continuidade e desenvolvimento das obras, assim como pela chegada de novos moradores e comércios com outro perfil e realidade socioeconômicos, assim como pelo desenvolvimento de novas dinâmicas econômicas, urbanas e sociais decorrentes de todas essas transformações.

A assim chamada cracolândia constitui-se pela presença consolidada, de forma itinerante, mas constante ao longo dos últimos anos, de uma cena aberta de uso de crack e outras drogas por uma multidão de pessoas, conhecida como *fluxo*.³ Ao redor do fluxo, estabelece-se toda uma dinâmica e “força

gravitacional” (Nasser, 2016; Mallart, 2019) de assistência, de ativismos, de políticas de gestão, controle e repressão militar e policial, bem como também se constitui toda uma infraestrutura econômica e urbana ao seu redor – circuitos de comércio e economia urbana, assim como uma rede de acolhimento e arranjos habitacionais.

Em torno do Largo Coração de Jesus, localizado entre as estações Júlio Prestes e da Luz, um conjunto de casarões e sobrados, alguns tombados como patrimônio histórico testemunhando os tempos em que a aristocracia cafeeira construiu de forma planejada o bairro como seu local de moradia, acabou ficando abandonado, tornando-se, com o passar do tempo, cortiços, pensões e hotéis populares. Todo um mercado informal de moradia se desenvolveu para abrigar trabalhadores, na sua maioria também informais, e famílias migrantes, vindas de outros estados, principalmente do Nordeste brasileiro, ou países, sobretudo da América Latina, que se instalaram nesse território constituído na confluência e entroncamento de muitos fluxos – de pessoas, de mercadorias, de possibilidades de trabalho e viração, de circuitos de polos econômicos importantes da cidade (Santa Ifigênia, Bom Retiro, Brás) – na tentativa de fazer dessa localização um ativo, uma possibilidade e ferramenta para prosperar.

O estopim que marcou um novo capítulo na longa e antiga história de disputas (Gatti, 2015; Santos, 2019) dessa área central da cidade aconteceu em maio de 2017, na véspera da Virada Cultural. Naquele ano, o palco principal do evento em frente à estação Júlio Prestes não foi montado e, no raiar do dia, ocorreu uma grande operação militarizada e midiaticizada, como costumam ser as ações realizadas “contra a cracolândia”, feitas pelo governo do Estado em parceria com a prefeitura municipal. Utilizando-se de bombas, tiros e truculência, dispersaram, prenderam pessoas e emparedaram espaços de mo-

radia e comércio, fazendo com que muitas dessas pessoas ficassem sem poder acessar suas casas, documentos, pertences e mercadorias, por conta da concretagem dos imóveis. Na sequência da megaoperação, o então prefeito de São Paulo, João Doria, anunciava que “a cracolândia acabou”. Dois dias depois da operação militar, a intervenção tinha continuidade com tratores da prefeitura demolindo edificações da área, gerando a imagem que sintetizaria o início da implementação do novo projeto: a derrubada de imóveis com gente dentro.⁴ De forma autoritária e espetaculosa, tornava-se assim oficial a intenção do poder público de realizar a construção de um projeto habitacional em dois quarteirões de Campos Elíseos, justamente no perímetro em que o *fluxo* costumava estar localizado.

Rapidamente, após a operação militar e o início da intervenção e demolição públicas, organizou-se a mobilização de moradores, comerciantes, movimentos de moradia do centro, coletivos ativistas e culturais da área, advogados/as populares, ONGs e grupos acadêmicos. Por conta de os quarteirões atingidos serem demarcados pelo Plano Diretor municipal como Zeis-3 (Zona Especiais de Interesse Social),⁵ o poder público foi obrigado – por pressão desse conjunto de atores articulados e por ação do Ministério Público e da Defensoria Pública – a constituir um Conselho Gestor como forma de garantir acompanhamento, participação social e os direitos das famílias ameaçadas de remoção durante as intervenções que, naquele momento, apenas se iniciavam nos dois quarteirões.

Um ano após o início público da intervenção nos dois quarteirões, ao longo do primeiro semestre de 2018, um terceiro quarteirão (vizinho aos outros dois) foi completamente removido e demolido por conta da implementação de uma outra PPP, esta capitaneada pela Secretaria de Saúde do Governo de Estado, para a construção do hospital Pérola Byington. Esse terceiro quarteirão fazia parte da mesma Zeis que os outros

dois e, por essa razão, houve a judicialização por parte das entidades da sociedade civil para que o Conselho Gestor fosse um só para os três quarteirões, afinal era uma mesma Zeis e os efeitos e consequências atingiram o conjunto. O poder público alegava que, como eram projetos diferentes (na PPP do hospital não havia, por exemplo, parceria e participação da prefeitura municipal), dois Conselhos Gestores distintos eram necessários, até porque as formas e as condições de encaminhar e atender as populações moradoras (e os recursos financeiros para isso) mudariam de um projeto para o outro. Na disputa jurídica, prevaleceu o lado do poder público, e dois Conselhos diferentes foram criados.

A eleição e a constituição do Conselho Gestor para o terceiro quarteirão só foram acontecer no dia em que as pessoas moradoras do quarteirão alvo da construção do hospital começaram a ser removidas – ao votarem na eleição do Conselho, ganhavam caixas de papelão para fazer a mudança. Era um dia de chuva em São Paulo, e as pessoas foram coagidas a deixarem suas casas mesmo assim. Em tese, a aprovação do projeto para a área e o atendimento da população moradora da Zeis deveriam acontecer antes de qualquer remoção ou início de obra – assistiu-se, assim, ao próprio poder público descumprir a lei; e essa não foi a primeira nem a última vez que a cracolândia testemunhou isso acontecer.

Em relação aos dois quarteirões em que se iniciou a operação em maio de 2017, a remoção da população moradora e dos comerciantes deu-se efetiva e concretamente a partir de 2020, após a chegada da pandemia, em um momento em que não havia ainda perspectiva de vacina e que ficar em casa era o meio mais seguro de proteção ao novo vírus. No final de 2021, os dois quarteirões estavam praticamente vazios de seus antigos moradores e comerciantes, com o agravante de ter ocorrido na pandemia, com o poder público gerando aglomeração, re-

moções e deslocamento de população (Santos, 2021). As remoções dos dois quarteirões aconteceram também sem nenhuma transparência, comunicação e diálogo públicos com os moradores, assim como sem nenhuma reunião do Conselho Gestor ser convocada.

No acompanhamento desse processo, é preciso dar atenção a dimensão e importância do cadastro, que acaba por se constituir como política de governo de populações (Nasser, 2016), ordenando, fragmentando, segmentando de modo diferencial as pessoas, fazendo com que se dividam, concorram entre si, que queiram aderir e fazer parte, explorando suas aflições diante de suas urgências de vida. O desejo por ser cadastrado desestabiliza e enfraquece o terreno de ação e possibilidades para organizar resistências, servindo também como contenção e forma de assujeitamento. O processo de codificação e fragmentação intenso e contínuo do cadastramento faz com que a construção de unidades ou de ações coletivas mais consistentes fiquem prejudicadas, frágeis, diante do risco sempre iminente de ficar de fora ou de ser cortado das promessas e garantias que ele possibilita. Toda a trama burocrática e institucional que se desenvolve a partir do cadastro e das necessidades de controle e gestão que ele aciona evidencia também a “força gravitacional do Estado” (Das, 2004, p. 229) que enreda os sujeitos e condiciona suas trajetórias e (i)mobilidades.

Por um lado, o cadastro carrega promessas de atendimento em um futuro incerto, por outro, ele pode ser porta de entrada para algo muito concreto e material: no caso dos moradores dos dois quarteirões, o atendimento provisório de Auxílio Aluguel de R\$ 400,00 por mês – o que também sempre foi reconhecido pela sociedade civil nas discussões no Conselho Gestor como legítimo diante do descaso, violências e escassez de possibilidades e recursos oferecidos pelo poder público aos moradores da região. Uma das disputas por parte da socie-

dade civil atuante no Conselho Gestor era, no entanto, para que o auxílio provisório fosse realmente provisório, ou seja, que houvesse um atendimento definitivo de fato, porque “sem uma moradia real e permanente no fim, muitos acabam presos em um interminável estado de espera” (After Echo Park Lake, 2022a, p. 180; tradução livre). Existem, em São Paulo, inúmeras pessoas que foram cadastradas no passado com promessa de atendimento futuro e pararam de receber o atendimento provisório antes da moradia definitiva ou sofreram uma remoção novamente.

A condição de estar permanentemente em ameaça de deslocamento se funda e se sustenta na reprodução da “insegurança habitacional por meio de exclusão, expulsão e espera” (After Echo Park Lake, 2022b, p. 71; tradução livre). Essas estratégias de “oferta de moradia”, na maioria das vezes como uma promessa vaga e incerta, constituem-se como “um modo de governança da pobreza que enfraquece as proteções contra a ilegalização espacial” (ibid., p. 75). A condição de ameaça permanente de deslocamento realiza-se não “apenas” pela efetivação do deslocamento e da remoção em si; estes se constituem como momentos críticos – e traumáticos (Brickell et al., 2017; Pain, 2019) –, mas que fazem parte de um processo e de uma experiência social e urbana mais ampla, que engloba e vai além desses eventos, e que é composta também por constantes e variados momentos de desamparo: espera por um atendimento definitivo; espera por uma promessa (muitas vezes feita pelo Estado); espera pelo fim da espera (Yiftachel, 2020; After Echo Park Lake, 2022b).

Na região dos quarteirões da cracolândia, seja por conta da alta mobilidade e circulação de pessoas, seja por conta da precariedade de muitas habitações, é possível encontrar diversos arranjos habitacionais mais baratos, nas muitas e pequenas pensões e hotéis, sem as muitas exigências existentes no mer-

cado formal de aluguel (apresentação de documentos, fiança/ fiador, contratos). Por essas razões, a remoção empreendida nesses termos pela prefeitura nessa área resulta em uma mudança para longe do centro da cidade ou para condições de moradia, no centro, ainda mais precárias, que tenham condições de pagar. Acompanhar a destruição desse tecido social – e os seus efeitos e consequências – tornou evidente também as possibilidades, arranjos e modos de vidas que existiam e se forjaram na e por meio da informalidade constituinte desse território.

Em outubro de 2021, a subprefeitura da Sé e a polícia civil realizaram uma grande operação (recorrentes na região) nos poucos imóveis dos dois quarteirões que ainda permaneciam com pessoas vivendo. Nessa operação, com a justificativa de interditar imóveis em função de laudos da defesa civil, sem apresentar nenhuma ordem ou documento oficial, muito menos qualquer alternativa habitacional, lacraram comércios e pensões que ainda funcionavam, deixando moradores da área não só sem seus pertences, que foram emparedados dentro dos imóveis, como também sem moradia. É preciso haver um esforço de reconstituição dos agentes que promovem remoção quando falamos, por exemplo, que o “Estado remove” (há outros atores que removem para além dos agentes estatais): porque “por trás” desse “o Estado” existe uma trama heterogênea de agentes e expedientes utilizados, que se reveza, alterna, complementa, às vezes utilizando-se de decisões judiciais, às vezes sem nenhum mandado, às vezes em ações de âmbito municipal, em outras, estadual; às vezes, realizando grandes operações, mas outras e muitas vezes acontecendo de forma lenta (Pain, 2019) e exaustiva. É importante, portanto, reconstituir como o poder de remover se exerce na prática, “na ponta” e no cotidiano.

Na semana seguinte, agentes públicos e da empresa de energia Enel vieram novamente ameaçar de remoção, fechar imóveis e desligar água e luz dos poucos lugares ainda ocupados. Nessa operação, ocorreu a prisão de quatro moradores por ligações informais de luz e água, conhecidos popularmente como “gatos”. Procurando se defender e resolver a situação, uma das famílias acionou um advogado particular, ao invés da Defensoria Pública; outra família optou por seguir o exemplo, contratando também o mesmo advogado, mas sem saber dos valores que seriam cobrados, e acabou se comprometendo com um gasto além de sua condição financeira. Quando pagaram os custos da defesa, ficaram sem dinheiro até para comprar velas, afinal estavam sem luz porque tinham cortado a energia elétrica do quarteirão na operação. Alguns dias depois, mesmo sem ter condições financeiras de arcar com uma mudança e novas despesas, mas também sem ter condições emocionais de permanecer vivendo na ameaça e assédio constantes, a família deixou o imóvel e se mudou para uma pequena ocupação em um quarteirão vizinho. Passou a dividir um único e pequeno cômodo que “chovia dentro”, o que comprova que a saída de sua antiga moradia foi para um lugar em condições ainda mais precárias.

Algumas semanas depois, ocorreu uma ação da polícia civil, Enel e Sabesp no quarteirão em que essa mesma ocupação se localiza, vizinho aos quarteirões alvos das PPPs – o que reforça a percepção de que, removidos e esvaziados completamente os três quarteirões, o raio e perímetro de intervenção (e de remoção) vão se expandir, atingindo pequenos comércios, pensões e ocupações populares do entorno. A pequena ocupação que fica nesse quarteirão não está ligada a nenhum dos movimentos organizados do centro e ela não tem nenhum responsável nem cobranças de contribuições, em uma espécie de autogestão (por acaso ou não, as condições dessa pequena ocupação são bem precárias). No dia da ação, a polícia estava assediando os moradores da ocupação, perguntando qual era

a “bandeira” (movimento) e quem era o representante, fazendo uma ameaça de que, se ninguém aparecesse, eles escolheriam “no dedo” quem levariam para a delegacia. Os moradores respondiam que não tinha nenhuma liderança, não só porque era verdade, mas porque havia desconfiança em se colocar como responsável – receio justificado, afinal a cobrança por formalização/regularização significa responsabilização, inclusive, criminal, como se tem observado em várias ações atingindo ocupações no centro de São Paulo, grandes ou pequenas, consolidadas ou recentes.

Sobre a operação policial na ocupação, uma das moradoras relatou:

Eles vieram aqui hoje de manhã, cortaram a luz do prédio ali da esquina, vieram aqui na nossa ocupação, tiraram foto do relógio. .. [...] eles falaram [...] que é uma operação que não precisa de mandado nem nada porque é na cracolândia, então não precisa de mandado pra nada pra eles estarem fazendo isso.

É preciso se deter nos significados e efeitos – e no processo histórico, racial e político de sua construção e legitimação – por trás dos mecanismos que possibilitam essa violação sistemática de direitos. É como se, ao acionar cracolândia, se desativassem protocolos e garantias mínimas e legais estabelecidas. São esse processo e dispositivos (atuantes e existentes em outros espaços e territórios, como nas favelas e periferias urbanas) que devem ser pensados em diálogo com as etnografias e pesquisas cada vez mais consolidadas sobre a violência estatal sistemática contra territórios e corpos, e refletir se a chave dada por Agamben (2012) do Estado que decreta o estado de exceção, que institui o “fora da lei” para ele próprio atuar, é a ferramenta que melhor nos ajuda a explicar o que se passa nessa suspensão da ordem e/ou que ordem é esta que assim se constitui.

É importante também entender como a construção da estigmatização, da criminalização das práticas espaciais e da informalidade populares e a violência que esses processos acionam e possibilitam, atingem os territórios; assim como essa violência se territorializa em suas dinâmicas cotidianas de funcionamento. Segundo Rolnik (2015), o estigma territorial e a transitoriedade permanente, que marcam muitos bairros e assentamentos populares, são elementos estruturantes da dinâmica política e urbana que possibilita e promove o acionamento das remoções em um contexto de disputa pela terra urbana. São territórios que se constituem em uma zona de indefinição constante e instável entre a possibilidade de permanecer e a perspectiva de expulsão e destruição (Yiftachel, 2009). O processo de despossessão possibilita e desencadeia violências, que deixam os despossuídos cada vez mais despossuídos: há uma extração de riqueza ampla e incessante decorrente desse processo de acumulação por despossessão (Harvey, 2014; Schiller e Çaglar, 2018). “Nos processos de regeneração urbana, depois dos habitantes dos bairros pobres [...] serem estigmatizados como violentos e perigosos, eles são primeiro desprovidos de serviços urbanos e depois removidos” (ibid., p. 20; tradução livre).

Essas circunstâncias e dinâmicas parecem constituir o processo histórico, social e urbano construído em torno de áreas da região da Luz e Campos Elíseos, envolvendo a assim chamada cracolândia, sustentado e legitimado também pela justificativa de “guerra às drogas” e dos efeitos raciais, urbanos e de militarização que ela aciona e implica. Nas últimas décadas e de forma mais acelerada nos últimos anos, a rede e infraestrutura urbanas e assistenciais em torno do *fluxo* e do seu entorno no bairro do Campos Elíseos estão sendo desarticuladas, interrompidas, deslocadas. Em menos de uma década, o tecido social de três quarteirões (com ameaça e possibilidade de se

expandir ainda mais) foi completamente afetado, transformado, destruído. Fora as demolições e as tentativas anteriores, já concluídas ou abandonadas, que no seu acúmulo e sucessão também produzem efeitos e mudanças – por exemplo, o caso do projeto Nova Luz, que, mesmo jurídica e politicamente derrotado, produziu demolições de imóveis e alterou terrenos na região; ou o projeto do Complexo de Dança, previsto para um terreno demolido que ficou baldio por muitos anos na área, que custou muito dinheiro dos cofres públicos para ser elaborado por uma empresa internacional, mas nunca saiu do papel.

Os projetos de intervenção e tentativas de reestruturação urbana que se concentram nessa área, é preciso reconhecer, são consideráveis em termos de magnitude e escala e ocorrem já há muito tempo. Podemos enxergar nessa história de constantes intervenções o esforço de reversão e retomada de uma região que se constituiu historicamente como marcadamente popular e negra no coração da cidade de São Paulo. Por essa mesma razão, Campos Elíseos/Luz/Santa Ifigênia (todos bairros que compõem essa região) foram sendo alvos sucessivos de políticas e tentativas de remoção, destruição e apagamentos – de modos de vida, de patrimônios materiais e simbólicos, de memórias e culturas que, desde sempre, constituíram essa parte da cidade.

Em torno dessas políticas de apagamento e perseguição, das distintas intervenções urbanas e sociais, dos projetos de “revitalização” (que sob esse nome sintetizam e revelam justamente o não reconhecimento das vidas que existem nos territórios alvos) e das políticas de gestão e controle dos corpos e espaços, que se acumulam e se sucedem nessa mesma região ao longo de décadas, configura-se o entrelaçamento de regimes com uma lógica territorial característica, na qual a violência organizada estatal se manifesta contra os pobres, assentamentos informais, pessoas desabrigadas, juntamente

com o policiamento racializado de territórios não brancos (Roy et al., 2020) – policiamento compreendido em termos de controle, gestão e repressão, que envolve evidentemente a ação (na maioria das vezes, violenta) da polícia, mas também outras práticas e braços do Estado no cumprimento dessas funções. Articulam-se, assim, as dimensões territorial e racial na constituição e funcionamento da maquinaria punitiva (Telles et al., 2020), que empreende cotidianamente uma despossessão lenta (Pain, 2019), minúscula e cruel que atinge homens, mulheres e crianças em suas infraestruturas e vidas cotidianas (Lacerda et al., 2020).

Por mais que os projetos de intervenção variem muito (sua natureza, suas escalas, seus mecanismos, objetivos, efeitos), vemos se acumular sem cessar e se sobrepor uma série de diferentes dispositivos de controle, vigilância, perseguição, aprisionamento (Mallart e Rui, 2017), que produzem deslocamentos, demolições e destruição do tecido social, que vão se alternando, se complementando, se sobrepondo no espaço e no tempo, mas sempre tendo os mesmos alvos – corpos, populações e territórios pobres e negros dessa área central da cidade. As políticas e serviços assistenciais, de triagem, de cadastro, de remoção, de atendimento provisório, as demolições, as operações policiais cotidianas (que revistam pessoas e imóveis, proíbem acessos e determinam a circulação pelo espaço), as grandes operações “contra o tráfico”, no seu transcorrer e sobrepor constante ao longo das últimas décadas se materializam como um complexo e diverso arsenal, que, mesmo não planejado e elaborado em um mesmo momento, acaba por constituir um entrelaçamento e sobreposição de políticas (e de efeitos) de repressão, controle e gestão da vida, territorialmente articulados, que têm como práticas o exercício do policiamento racializado (Roy et al., 2020).

A intensidade e dimensão de tantas políticas e intervenções só podem ser entendidas diante da força e dos esforços de persistência desses mesmos corpos e territórios em resistir, permanecer e sobreviver. Para pensar em torno das tentativas de resistências e permanências possíveis, mesmo que na precariedade, é preciso dar maior atenção às redes, infraestruturas e materialidades desenvolvidas pelas populações ameaçadas e entender também por que, para atingi-las e expulsá-las, é preciso destruir essas redes.

Em termos da precariedade, Butler (2015) distingue estados distintos: há uma precariedade geral compartilhada e universal que atinge a todos, e por isso há uma dependência de todos os seres (para sobreviver e manter a vida) às redes, laços e estruturas sociais mais amplas, que são formas de minimizar essa precariedade constituinte. Contudo, para muitas pessoas, essas redes e suportes protetivos (e o acesso a elas) se constituem de modos frágeis, ineficientes e problemáticos (ibid.). Existe, portanto, uma distribuição social desigual de proteção contra a precariedade, que seria politicamente induzida. É, nessa correlação de forças e na desigualdade das relações (inclusive de proteção), que as redes podem ser concebidas: como uma rede de relações e como uma rede sociotécnica, como se refere Latour (2012), feitas de seres, artefatos, mediações, de infraestruturas e materialidades. São dessas redes que dependem as possibilidades de vida, e são essas mesmas redes (materiais, de proteção, de afeto) que são atacadas e destruídas, por vezes abruptamente, nos momentos de confronto e intervenções violentas do poder estatal. É segundo essa perspectiva e intrincadas nessas circunstâncias que as redes são também pensadas como alianças que se forjam a partir e na precariedade (Butler, 2018), como será descrito melhor na próxima seção.

Resistências, redes de proteção e defesa dos territórios populares

A experiência da pandemia radicalizou processos de desposseção e violências, historicamente presentes no Brasil, mas transformados e aprofundados com as crises de diferentes naturezas que eclodiram nesse período. A emergência pandêmica deixou ainda mais evidentes o papel e a importância das redes e ação de proteção, defesa e solidariedade das comunidades e territórios. As redes não surgem do nada, elas carregam acúmulos de organização e mobilização anteriores (Santos, 2020) e, geralmente, elas se articulam ou são ampliadas enquanto reação a violências do Estado (Endo e Santos, 2021).

Para descrever e aprofundar a análise, tomaremos como exemplo a atuação das redes contra remoções durante a pandemia, que evidentemente já existiam e se mobilizavam anteriormente, mas que precisaram se adaptar diante do ineditismo e gravidade da nova conjuntura. Em um primeiro momento, houve a expectativa – que se mostrou logo uma ilusão – de que, diante do agravamento da situação sanitária, econômica e social, as remoções forçadas seriam interrompidas e suspensas, ainda mais em um momento em que a vacina não estava sequer próxima de ser ainda desenvolvida e que “ficar em casa” era um dos meios de proteção mais seguros e eficazes. Logo, novos casos e denúncias de ameaças e remoção mostraram que não só elas permaneciam, como aumentaram.⁶

Com a compreensão do agravamento dos casos de remoções, uma série de movimentos e entidades atuantes no tema registrou e compilou casos e ameaças no estado de São Paulo. Foi elaborada e enviada uma denúncia internacional para o Conselho de Direitos Humanos da ONU, que divulgou uma manifestação, ao governo brasileiro, contra os despejos, soli-

citando que parassem.⁷ Se, por um lado, os efeitos práticos e efetivos dessa declaração podem ser limitados; por outro, os esforços e mobilizações para realizar uma ação como esta fortalecem e ampliam as articulações, além de criarem fato político que serve de apoio e solidariedade a quem está resistindo e enfrentando no dia a dia e “na ponta” as angústias e sofrimentos das ameaças e remoções.

A organização foi se capilarizando e nacionalizando, ao envolver moradores atingidos e ameaçados por remoções, movimentos sociais, urbanos e rurais, entidades, coletivos e laboratórios de pesquisa, e deu origem à campanha “Despejo Zero – em defesa da vida no campo e na cidade”⁸ (Gonsales, 2023). A articulação nacional que esses movimentos conseguiram realizar contra as remoções se assemelha a práticas que vêm se disseminando entre muitos coletivos e coalizações de defesa de direitos humanos e de denúncia contra o Estado, que vão do combate ao racismo e genocídio da juventude negra e periférica a pautas ambientais e indígenas. São estratégias de ação que combinam ativismo, mobilização, pressão e constrangimento, articulando-se e incidindo no âmbito local, nacional, mas também transnacionalmente.

Uma atuação que, rompendo a falsa dicotomia entre global e local e pensada como uma estratégia de engajamento que trabalha com múltiplas formas de soberania, poderia se enquadrar no que Roy (2005, p. 154) descreve como *scale jumping*, que talvez pudéssemos traduzir não como pular escalas, mas como jogar com diferentes escalas, soberanias e, poderíamos acrescentar, institucionalidades. Afinal, o arcabouço e os instrumentos que regulam e têm validade em uma esfera (municipal, federal, internacional) variam, assim como serão diferentes os trâmites e efeitos de se apostar e atuar em cada uma delas (elaborar um processo judicial é diferente de realizar uma denúncia internacional, por exemplo). É preciso ir

adaptando e mobilizando diferentes repertórios e recursos, de forma múltipla e simultânea, conforme o trabalho e ação política estratégica se dão em e com diversas frentes de atuação, escalas e jurisdições.

Mais do que a divulgação de denúncia, há por trás dessas ações a tentativa de produzir evidências contra o Estado, contra os crimes que o Estado comete. A falta e ocultação de dados e rastros do e pelo Estado não devem ser vistas como acidental ou como uma “falha”. Das (2004) trabalha com a dimensão e efeitos “mágicos” produzidos e decorrentes da ilegibilidade do Estado, de suas práticas cotidianas, registros e “assinaturas”. Essa dimensão fantasmagórica do Estado convive e o integra junto de sua dimensão racional: ilegibilidade e racionalidade constituem o Estado simultaneamente e daí também sua força e poder, em alternar, (se) confundir e jogar com essa ambivalência e imprecisão. O trabalho e atuação das redes sociotécnicas de apoio e de proteção consistem, muitas vezes, em ter que lidar e enfrentar justamente os efeitos “mágicos” dessa ilegibilidade, tentando desvendá-la, reconstitui-la, evidenciá-la.

Produzir evidências contra o Estado e apresentá-las em instâncias e arenas que ele não controla,⁹ na tentativa de implicá-lo e responsabilizá-lo, é uma estratégia possível (entre outras que podem ser paralela e simultaneamente acionadas) de recorrer a formalidade, formalização e institucionalização – no sentido, de acionar e instrumentalizar a trama institucional (leis, direitos, normativas, arenas e instâncias de mediação e processamento do conflito, inclusive, internacionais) – contra o próprio Estado. Ao mesmo tempo que se busca e recorre a essas institucionalidades enquanto meio (entre outras estratégias e repertórios políticos que também podem e são acionados), elas também são tensionadas enquanto novas possibilidades são experimentadas na busca por superar as limitações do formalismo institucional.

O empreendimento de produzir provas contra o Estado é trabalhado teórica e empiricamente por Weizman (2017). A elaboração desse processo deixa claro que essas evidências só podem se produzir em rede: é a rede sociotécnica (Latour, 2012) produzindo fatos, pois uma foto, vídeo ou áudio de celular sozinhos não fazem a denúncia. É preciso toda uma cadeia de mediações e conexões (técnicas, inclusive), que partem dessas materialidades imediatas (a remoção em si e seu registro) e as ligam a redes maiores, das de *WhatsApp* chegando até às redes jurídicas que processam e elaboram formalmente denúncias e abrem processos de investigação. A denúncia feita em uma reportagem, ou post, ou que embasa, por exemplo, um processo jurídico, é construída em um processo coletivo e contínuo enquanto percorre as mediações e conexões que ligam diversos e distintos atores, repertórios e saberes, que na sua composição vão produzindo o fato. Assim, a denúncia, a evidência ou contra-evidência precisam ser fabricadas, não no sentido de forjadas, mas construídas, já que elas não existem por si, prontas; e essa produção se faz em rede. A esse processo de produção coletiva de fatos, tendo Weizman e a reconstituição dos rastros do Estado como referências, descrevemos como epistemologias colaborativas (Grupo de pesquisa..., 2020).

Essas redes muitas vezes se formam por conta da organização de territórios e comunidades, e a partir dessa base territorial se conectam e se ligam a outros espaços e atores, ampliando seu poder de escala e atuação – o território como plataforma de ação. Há uma movimentação que vai da capilaridade comunitária e local para fora, mas que também vem de fora para o território; escalas e vetores distintos que se cruzam, compõem-se e se reforçam em um movimento transescalar. É nessas distintas posições e no fluxo dessa movimentação (territorialização-desterritorialização) que o poder de ação dos territórios, comunidades e redes se intensifica e transforma

(Santos, 2020). Muitas vezes, as iniciativas e campanhas organizadas territorialmente se forjam enquanto ações de defesa e solidariedade contra a violência e violações de direitos cometidas, sobretudo, pelo Estado.

É à luz dessas questões de redes e arranjos de proteção contra a violência política e racializada do Estado, que um elemento referente às remoções nos quarteirões de Campos Elíseos pode ser retomado: o surgimento de novas ocupações de moradia durante a pandemia, compreendidas aqui também como a materialização de práticas de amparo, proteção e esforços de permanência. Devido às remoções dos dois quarteirões durante a pandemia, foi possível acompanhar como pelo menos cinco ocupações (três novas), nenhuma ligada aos movimentos de moradia tradicionais do centro, tornaram-se refúgio (mesmo que provisório) e estabeleceram um circuito entre essas ocupações, as pessoas removidas e o território da cracolândia, conexão estabelecida devido às circulações – e às tentativas de se fixar – decorrentes da expulsão e do deslocamento de populações.

Por mais que ocupações e a atuação das redes possam, geralmente, ter um caráter protetivo e representar materializações de esforços de amparo, existem diferenças históricas, políticas e sociais na conformação dos territórios, nos espaços habitacionais e nos grupos que os organizam e mantêm. Os agenciamentos que se produzem territorialmente são também reflexos das dinâmicas socioespaciais que constituem esses mesmos territórios; não podem, portanto, ser entendidos de modo desconectado da realidade que os produz. Por esse motivo também, as redes e ações dos territórios e comunidades não são por si e por essência virtuosas. A depender dos grupos que as organizam, elas podem, por um lado, servir de arranjos que garantem proteção à vida, mas podem, por outro lado, realizar e representar formas de exploração das populações vulnerabilizadas que vivem nesses mesmos espaços. Por ge-

rar permanência (mesmo que frágil e temporária), possibilitam também extração. Grupos criminais controlam e produzem territórios e redes também.¹⁰

Nesse sentido, o que existe na realidade concreta do mundo social é muita heterogeneidade e diversidade em relação aos territórios, espaços e arranjos de moradia e grupos que os organizam. A realidade heterogênea e complexa das ocupações de moradia no centro de São Paulo, por exemplo, contrapõe-se às tentativas de simplificação e homogeneização que sustentam o processo de criminalização dos movimentos organizados de moradia do centro de São Paulo, que tem operado por meio da criação de dispositivos de equivalência em torno das dinâmicas de apropriação, produção, organização e gestão populares do espaço; negando, justamente, toda a diversidade existente (Santos e Guerreiro, 2020).

Cada vez mais, e após o incêndio e queda da ocupação no edifício Wilton Paes de Almeida, no centro de São Paulo, em maio de 2018, isso se agravou (ibid.). Entre outros meios e expedientes que vêm sendo empregados, a categoria “risco”, recorrentemente utilizada nas áreas periféricas e ambientais (Moura et al., 2020), vem sendo mobilizada como justificativa para embasar pedidos de reintegração de posse nas áreas centrais e urbanizadas, especialmente, para ocupações de moradia (Santos, 2022; Gonsales, 2023). A categoria carrega em si, de forma constituinte, alto grau de arbitrariedade e vem justificando as remoções administrativas, que são baseadas no poder de polícia (Magami, 2020), caracterizado pela discricionariedade e autoexecutoriedade, o que resulta na realização de remoções sem ordem judicial. Mais do que descumprindo, é o próprio Estado desativando o ordenamento legal. Vemos a mobilização da categoria “risco” constituir-se como mais um expediente de criminalização da informalidade popular.

Essas ofensivas e situações de ameaça atingem todas as ocupações, não só apenas as mais recentes e precárias. Mesmo ocupações consolidadas, mantidas e organizadas por movimentos de moradia política e publicamente organizados, recorrentemente, tornam-se alvo e têm seus recursos de manutenção e sobrevivência ameaçados e criminalizados. Para ficar em apenas um de muitos exemplos que poderiam ser dados: em 2021, coordenadores de movimentos de moradia de duas das mais antigas e consolidadas ocupações de moradia do centro de São Paulo foram presos após operação da polícia civil, em uma dessas ocupações, buscando “rota de fuga” para ladrões da região; não encontrando nenhum indício, acabaram prendendo-os por “furto qualificado de energia”, popularmente conhecido e disseminado como “gato”. Cinco dias antes, a outra ocupação dessas duas citadas havia sido invadida pela polícia militar, sem mandado judicial, com a justificativa de “buscar drogas”.

Historicamente, foi negado à maioria das ocupações acesso a redes e serviços de água e luz (Gonsales, 2023), o que se configura como mais um elemento que cria problemas e desafios cotidianos que precisam ser enfrentados e inventivamente contornados (Santos, 2019), propiciando a produção de arranjos e “gambiarras”, como também circuitos e mercados informais ou paralelos para solucionar e contornar a situação criada pelo poder público. As condições exigidas dos edifícios de moradia ocupados também não se encontram presentes em muitos dos edifícios antigos de classe média e alta do centro da cidade. A questão, já aqui apresentada e colocada por Roy (2009b), é quais são as práticas e arranjos que serão criminalizados – e os distintos regimes policiais territoriais e racializados que se vão armar em torno desses espaços e práticas.

Sabendo que “leis, codificações e regras formais têm efeitos de poder e circunscrevem campos de força” (Telles, 2009, p.

101), as situações demonstram a “gestão diferencial dos ilegalismos” – reforçando que ilegalismo difere de ilegalidade (Foucault, 1997) –, em que as práticas e atividades, de acordo com as conjunturas políticas e correlações de força dadas em um determinado campo, serão diferencialmente organizadas e distinguidas, entre toleradas, ignoradas, consentidas e as que serão alvo e objeto de interdições, sanções e repressões (Foucault, 1997 e 2015; Telles, 2009).¹¹

Pensando nos termos de ilegalismos e de sua gestão diferencial, pode-se então compreender melhor que, por exemplo, os usos e práticas em torno da luz elétrica (caixa de energia, “gatos”, acertos – e aqui estamos diante das mercadorias políticas que, segundo Misse (2002) demonstra, sempre se constituem na economia e nos arranjos que surgem em torno de mercados ilegais) passam a ser alvo e táticas de uma disputa mais ampla, de um campo de conflito maior que envolve as ocupações, mas que, para poder se realizar e avançar, toma como ponto de apoio práticas específicas, pontuais, em uma determinada conjuntura social e política, que vão reorganizando e determinando os caminhos e recursos por onde e por meio dos quais essas disputas vão se dar.

Ao se deslocar/ampliar estrategicamente o raio e o foco dos alvos e práticas da criminalização, muda-se e desestabiliza-se a correlação de forças nesse campo de disputa. No caso, os movimentos de moradia e ocupações são forçados a reagir, respondendo e se defendendo em termos que até então não estavam acostumados nem preparados (Santos e Guerreiro, 2020). Mas, se por um lado, os movimentos e ocupações são forçados a reagir e atuar em um campo desconhecido, em torno de questões e dinâmicas que não se atentavam ou dominavam; por outro lado, surge uma oportunidade não apenas reativa, mas produtiva também: abre-se a possibilidade de invenção para ultrapassar bloqueios e problemas. Isso reforça a

leitura que a efervescência e a potência de arranjos e práticas que as ocupações produzem são resultado e instrumento em uma disputa pela sua sobrevivência e manutenção no tempo e espaço da cidade em conflito (Santos, 2019).

Para citar um exemplo: com o incêndio e desabamento do edifício Wilton Paes de Almeida, em 2018, houve, segundo os números oficiais (contestados por serem menores do que a realidade), sete pessoas mortas e duas desaparecidas. Essa ocupação não era mantida por nenhum dos movimentos de moradia tradicionais organizados do centro. Após esse acontecimento, algumas das ocupações dos movimentos pública e politicamente organizados iniciaram um curso de brigada de incêndio dado por uma bombeira que se voluntariou a firmar e desenvolver esse projeto/parceria (Lara Júnior et al., 2022). Alguns meses depois da tragédia, um novo incêndio atingiu uma dessas ocupações, e foi justamente um morador, que havia feito o curso da brigada e seguindo as orientações que foram ensinadas, que conseguiu impedir que o acontecido se transformasse em um desastre com mortos e feridos. A criação de uma assessoria técnica dentro das instâncias do próprio movimento (ibid.) ou o desenvolvimento de técnicas e tecnologias de proteção, reforma e melhorias dos espaços (Carvalho et al., 2022) podem ser pensados nos mesmos termos: todo o dinamismo envolvendo as ocupações e os movimentos de moradia organizados, a inventividade, a construção de alianças, as novas experimentações são estratégias de proteção e, no limite, de defesa da vida e pela vida.

Assim como no caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) contra os despejos aprovada pelo STF em meio à pandemia: a elaboração de dispositivos técnicos respeitando todo o trâmite legal nas instâncias formais em Brasília (em articulação e diálogo com partidos, mandatos/as e bancadas políticas eleitos/as, ministros do STF) não pode ser

compreendida de modo descolado da dimensão e uso práticos que rapidamente passaram a ter: servir de arma nas batalhas “no terraço” para segurar, adiar e suspender remoções nas ocupações e periferias urbanas que não pararam de afligir comunidades durante a pandemia.

Também em relação ao caso das remoções nos quarteirões da cracolândia: recorrer às instâncias formais e exigir os atendimentos mínimos, mesmo que provisórios, não eram ações embasadas em uma aposta no cumprimento do rito processual ou na ilusão de que R\$ 400,00 resolveriam a vida de alguém; mas porque o Estado precisa se responsabilizar/ser responsabilizado. Também o auxílio provisório se torna recurso e abre um leque de possibilidades, que serão investidos na garantia de dignidade, em defesa e manutenção da vida.

Recorrer às institucionalidades é uma possibilidade (entre outras que existem e também são acionadas) de proteção, ainda mais quando se está nas condições de informalidade popular criminalizada por diferentes formas. A instrumentalização dos parâmetros que constituem a trama institucional não se dá por um mero apego burocrático ou legalista, mas porque a mobilização dos recursos e técnicas das tramas institucionais no enfrentamento de violações pode funcionar como uma barreira de contenção, impedindo ou ao menos retardando ainda mais violência (por exemplo: Carvalho et al., 2022). A institucionalidade acaba operando, em muitos casos (mesmo que de modo circunstancial, temporário, frágil), como forma de proteção (da integridade física, inclusive) contra os distintos expedientes de criminalização mobilizados contra a informalidade popular. E também na atuação pelas bordas, brechas e na “correria”, muitas vezes é possível adaptar e recriar esses expedientes formais e institucionais e, assim, eventualmente, conseguir ultrapassar suas insuficiências, abrindo um arco novo de agenciamentos.

Contudo, do mesmo modo que as institucionalidades são utilizadas para se tentar resistir e garantir direitos e proteção, essa mesma trama também serve e legitima violações de direito, por agentes públicos e privados. Tradicionalmente, inclusive, é justamente essa trama e todas as suas instâncias e recursos que são acionados, por exemplo, para realizar remoções (Santos, 2022). Portanto, o ponto não é exaltar a institucionalidade em si, como se ela fosse “naturalmente” virtuosa ou neutra; mas demonstrar como ela é instrumento de/na disputa e como vai ganhando dimensões, contornos e produzindo efeitos, situacionalmente, ao longo e devido ao conflito.

Considerações finais

Para além da constatação de que o conflito é constitutivo da história urbana, torna-se importante também fazer marcações mais situadas de tendências novas em jogo. Em relação aos casos empíricos que foram aqui descritos, há dois pontos importantes para se destacar como dinâmicas recentes que apontam para especificidades dentro dessa longa história conflitiva que inscreve a violência do Estado em sua relação com a informalidade popular, produção de territórios e de redes de defesa e proteção.

O primeiro ponto diz respeito à produção da precariedade a partir dos processos de despossessão e predação vigentes. Não que a violência e a precariedade não fizessem parte dos eventos de remoção e deslocamentos historicamente, mas existem dinâmicas e arranjos que se dão de modos distintos do que se deram no passado. São transformações da produção e gestão da precariedade e do papel do Estado – e da violência do Estado – na estruturação e territorialização de mercados e espaços urbanos.

Para ficar no caso de remoção e destruição de uma área popular e antiga do centro da cidade para a construção de PPPs entre iniciativa privada e Estado: por um lado, uma modelagem e arranjo público-privado, atrelado a uma engenharia financeira e circuitos de finanças; por outro, a produção e intensificação de remoções, de mercados informais de moradia e de precariedade. A construção de torres habitacionais e a remoção e demolição do tecido social anteriormente existente têm como efeitos (para além de uma ampliação do estoque imobiliário via PPP) a expansão da condição de precariedade e da informalidade que não é só induzida pelo Estado, mas também é produzida por ele, lastreada via política pública (Guerreiro, 2020). É o Estado não só impulsionando e dando suporte (inclusive, financeiro) à informalidade, como produzindo também (junto de outros agentes) o próprio mercado informal. E como historicamente acontece: a expansão e produção de novos mercados são um processo brutalmente violento.

Tem-se estabelecido o nexo entre a violência e (produção/expansão de) mercado – com o Estado agente promotor de ambos (Tilly, 1985). É isso que é possível vislumbrar: a violência política produzindo mercados – novos e formais, como é o caso dos apartamentos das torres da PPP, ao mesmo tempo que há a expansão e produção de novos arranjos e circuitos informais de moradia, monetarizados, seja pelo entrelaçamento e atravessamento com outras atividades e mercados informais, seja porque irrigados e “turbinados”, por exemplo, pelo dinheiro oferecido pela prefeitura nos casos de remoção, o Auxílio Aluguel.

Nesse caso, a política pública do Auxílio Aluguel – que, no fundo, é uma política pública de remoção – funciona não só como indexador de valores nos mercados informais de moradia, ocupações e pensões, entre outros espaços; como também, na sua existência e funcionamento em si, ela articula e transaciona o formal e informal (e ilegal, em alguns casos), produzindo

do uma relação e conexão diretas (nesse caso, via Estado, mas com a participação de outros muitos grupos privados, mais ou menos organizados) entre violência, política pública e mercados. A produção da informalidade revela-se não como terreno e práticas que se forjam fora do Estado, de forma não regulada, de baixo para cima apenas, mas sim como própria das “estruturas de poder”, com o Estado constituindo-se ele próprio como uma “entidade informalizada”, que usa a informalidade como instrumento de acumulação e autoridade (Roy, 2009b, p. 81).

O segundo ponto que parece revelar dinâmicas novas diz respeito às redes de apoio e resistência às remoções, que são operadas em circuitos e cruzamentos que antes não aconteciam nos termos atuais ou, pelo menos, não na mesma velocidade e escala. Tais redes se apoiam nas tramas e espaços institucionais e jurídicos conquistados e instrumentalizam-nos na tentativa de reativar os sentidos democráticos e emancipadores inscritos nas disputas que os originaram. Fazem uso estratégico da lei – do mesmo modo que o Estado também o faz.

Na ativação das redes de apoiadores nos momentos de emergência e de processamento (institucional, político, jurídico) do conflito, temos dimensão da amplitude que elas adquirem, de sua heterogeneidade e de seu poder de ação transescalar, conectando as “ruas” aos espaços institucionais, legislativos (em suas três esferas), mas também a espaços e coletivos internacionais; ligando lideranças de movimentos populares, moradores de ocupações e assentamentos populares, ativistas de direitos humanos, advogados/as populares, urbanistas e assessorias técnicas, pesquisadores, artistas, agentes e coletivos de cultura e de saúde, jornalistas, midiativistas, parlamentares e bancadas coletivas/ativistas. São distintas as atuações e repertórios conectados, acessando a trama e espaço institucionais estabelecidos, mas também buscando construir outros.

Os direitos, instrumentos e arenas de negociação e regulação institucionais servem de horizonte para a real efetivação das promessas que esse mesmo conjunto anuncia, assim como seu uso e referência podem servir como ferramenta nas disputas contra as violências de agentes estatais ou não. Entre outros caminhos e estratégias de ação que também são simultaneamente acionados, o recurso às institucionalidades serve como tentativa de contornar os riscos e violências decorrentes do desamparo e da brutalidade do poder estatal. Na instrumentalização estratégica das institucionalidades, abre-se oportunidade para essa própria trama se tensionar e se refazer, na busca pela superação de suas limitações, na ampliação de seus sentidos. Nesse processo de disputa e (re)invenção, vão se reordenando também os contornos e (re)ações do Estado, assim como o próprio campo do conflito se reconfigura. E, nas confluências, concorrências e coerções de todas essas condicionantes e circunstâncias, realizam-se a busca e esforços constantes de pessoas comuns em construir espaços e cotidianos, garantir possibilidades de segurança, estabilidade e prosperidade.

Notas

(1) Estado aqui compreendido não como aparato homogêneo e monolítico, mas como feito – e efeito – de práticas, técnicas, relações, ordenações, repertórios, movimentações (Mitchell, 2006 ; Trouillot, 2001). Por essa razão, para dar conta de reconstituir que Estado é esse e suas instâncias de ação, a estratégia etnográfica de descrever e analisar “os encontros com o Estado” (Trouillot, 2001).

(2) Em outros termos e análise, Feltran (2020) formula e trabalha com regimes normativos: demonstrando que não existe apenas um único e absoluto regime, o autor afirma que existem outros, e que esses distintos regimes que regulam a vida social podem conviver, de modo não harmônico e muitas vezes conflitivo, mas também em coesão e hibridização. Um regime normativo que regula espaços, modos de vida, códigos e condutas, com reconhecimento e legitimidades sociais, definir-se-ia, em última instância, pela sua capacidade (e condição) de (poder) recorrer à violência para ser reconhecido e se

fazer valer. Para o autor, um outro regime normativo, além do legal/estatal, seria, por exemplo, o do “mundo do crime”.

(3) Neste artigo, o foco não será a população que constitui o fluxo nem as muitas operações violentas que cotidianamente o tem como alvo. Em 2022, ocorreu a expulsão do fluxo dos quarteirões alvos da intervenção urbana em questão, fazendo com que sua concentração se dissipasse pelo centro de São Paulo. O ponto que interessa aqui destacar é como a implementação dos projetos de PPPs, a remoção da antiga população moradora da região e a dispersão do fluxo e seus desdobramentos fazem parte de um mesmo processo e têm relação direta. E não foi a primeira vez que demolições de imóveis e expulsão do fluxo aconteceram de forma combinada e escalada na região – esta se constituiu como uma estratégia política de intervenção e reestruturação urbana desse território.

(4) Sobre a megaoperação: Basso (2017) . Sobre a demolição com trator de imóveis com gente dentro: “Video... (2017).

(5) O Plano Diretor municipal estabelece e delimita Zeis, que são terrenos da cidade que devem ser preservados, priorizados ou destinados como moradia popular, tendo para isso que preservar ou melhorar as condições de quem já mora na área ou construir novas moradias e destinar para habitação de interesse social, em tese. As Zeis 3 são aquelas demarcadas nas áreas centrais, povoadas e dotadas de infraestrutura urbana. Em princípio, segundo também o Plano Diretor municipal, todas as intervenções, projetos e atendimentos da população que vive em uma Zeis devem ser discutidos e aprovados no âmbito de um Conselho Gestor, paritário entre poder público e sociedade civil, eleito pela população moradora da Zeis.

(6) Marino et al. (2020) . Os mapeamentos de remoções do Observatório de Remoções (OR) referem-se, sobretudo, à Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). E, apesar do esforço de acompanhar e mapear os casos de ameaças e remoções feitos pelo OR, reconhecemos que os números que obtemos permanecem subdimensionados. Não existe uma leitura total da realidade, apenas recortes e retratos parciais e momentâneos, circunscritos temporal e geograficamente ou de acordo com a extensão das redes e parceiros estabelecidos. As remoções forçadas desde sempre têm um caráter de invisibilização, no sentido de não se ter informações precisas, de nunca se ter a dimensão exata do que está sendo feito, os procedimentos usados, para onde vão e o que acontece com os removidos, de haver sempre uma falta de rastros – nesse sentido, o trabalho de monitoramento de remoções feito pelo OR poderia se enquadrar em um esforço de produção e reconstituição de dados.

(7) Violações... (2020); ONU... (2020).

(8) <https://www.campanhadespejzero.org/>. A partir da atuação e incidência política e jurídica da Campanha e de parceiros em torno dela, algumas leis (municipais, estaduais, chegando até o nível federal) contra os despejos durante a pandemia foram aprovadas. Houve também a construção política e jurídica em torno da aprovação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) de número 828, aprovada pelo Supremo Tribunal Fede-

ral (STF), que suspendeu remoções no País até março de 2022. Na prática, remoções continuaram ocorrendo, mas é inegável a importância da conquista e como ela foi amplamente mobilizada e acionada como recurso e precedente pelos movimentos e redes parceiras de defesa nas disputas referentes a casos de ameaça de remoção que insistiam/insistem em acontecer.

(9) Há uma dimensão, na relação com o Estado nos eventos de conflito, nos territórios em disputa e nos episódios de violência a corpos e populações, que é importante registrar, pois ela conforma a realidade existente contra a qual as estratégias que estão sendo descritas têm que lidar: na grande maioria das situações, o Estado se faz presente, seja como fonte de ameaça, seja como regulador e mediador. As práticas de negociações e enfrentamento recorrem também aos espaços institucionais e ao diálogo com o Estado e seus agentes – o que reforça sua “força gravitacional” e revela que a autoridade estatal é evocada mesmo ela sendo a fonte perpetuadora de violência (Das, 2004, p. 229).

(10) Como no caso, por exemplo, das milícias do Rio de Janeiro, que entre muitos negócios e serviços desempenhados e cobrados estão envolvidos em empreendimentos habitacionais (Araújo, 2017): por um lado, as pessoas moradoras encontram abrigo e moradia; por outro, ficam submetidas a formas de extorsão em troca de “proteção” e “tranquilidade” (Araújo, 2022).

(11) No cerne dos ilegalismos e de sua gestão diferencial, estão os jogos e usos estratégicos com a lei, entendidos não como lacunas ou falhas a serem superadas, mas em sua dimensão produtiva que estabelece e organiza as relações com a lei – seja buscando contornar, ignorar, seja buscando aplicar, reforçar ou fazendo cumprir.

Referências

AFTER ECHO PARK LAKE RESEARCH COLLECTIVE (2022a). Blueprint for the future: unhoused tenant organizing in Los Angeles. *Radical Housing Journal*, v. 4, n. 1, pp. 177-181.

_____ (2022b). Continuum of carcerality: How liberal urbanism governs homelessness. *Radical Housing Journal*, v. 4, n. 1, pp. 71-94.

AGAMBEN, G. (2012). *Homo sacer – o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

ARAÚJO, M. (2017). House, tranquility and progress in an area de milícia in Rio de Janeiro. *Vibrant*, v. 14, n. 3, pp. 1-17.

_____ (2022). Urbanismo miliciano, remoções públicas e fragmentação política. Labcidade. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/urbanismo-miliciano-remocoes-publicas-e-fragmentacaopolitica/>. Acesso em: 8 set 2023.

BASSO, G. (2017). Megaoperação na Cracolândia pretende marcar início de reurbanização no centro de São Paulo. Notícias R7. Disponível em: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/megaoperacao-nacracolandia-pretende-marcar-inicio-de-reurbanizacao-no-centro-de-sao-paulo-29062022>. Acesso em: 8 set 2023.

BRICKELL, K. et al. (2017). Geographies of forced eviction – Dispossession, violence, resistance. Londres, Palgrave Macmillan.

BUTLER, J.(2015). Quadros de guerra – quando a vida é passível de luto? Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

_____ (2018). Corpos em aliança e a política das ruas: notas para uma teoria performativa de assembleia. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

CARVALHO, C. et al. (2022). Propósitos, premissas, conceitos e orientações para mitigação de riscos pela melhoria das condições de segurança predial em ocupações urbanas. São Paulo, Cajufa.

DAS, V. (2004). “The signature of the State: the paradox of illegibility”. In: DAS, V.; POOLE, D. (orgs.). Anthropology in the margins of the State. Santa Fe, School of American Research Press.

DE GENOVA, N.; ROY, A. (2019). Practices of Illegalisation. Antipode, v. 52, n. 2, pp. 353-364.

ENDO, A.; SANTOS, E. (2021). A gramática do risco e o papel das polícias nas formas autalizadas de gestão dos territórios populares. Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. São Paulo, v. 3, n. 1, pp. 197-218.

FELTRAN, G. de S. (2020). The entangled city: crime as urban fabric in São Paulo. Manchester University Press.

FOUCAULT, M. (1997). *Vigiar e punir: Nascimento da prisão*. Petrópolis, Vozes.

_____ (2015). *A sociedade punitiva: curso no Collège de France (1972-1973)*. São Paulo, Editora WMF, Martins Fontes

GATTI, S. (2015). *Entre a permanência e o deslocamento: Zeis 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

GONSALES, T. (2023). *Querem me tirar da minha casa. O papel de grupos acadêmicos nos processos de resistências às remoções forçadas na cidade contemporânea*. Tese de doutorado. Santo André, Universidade Federal do ABC.

GRUPO DE PESQUISA CIDADE E TRABALHO (2020). *(Micro)políticas da vida em tempos de urgência. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. Reflexões na pandemia*. Rio de Janeiro.

GUERREIRO, I. A. (2020). *O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização da moradia*. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 22, n. 49, pp. 729-756.

HARVEY, D. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.

LACERDA, L.; HARKOT, M.; SANTORO, P.; ALHO, I.; BRITO, G. (2020). *“Desposseção, violências e a potência transformadora: um olhar interseccional sobre as remoções”*. In: MOREIRA, F.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. (eds.) *Cartografias da produção, transitoriedade e desposseção dos territórios populares*. São Paulo, Observatório de Remoções.

LARA JÚNIOR, A. et al. (2022). *Assessoria técnica popular: a prática em movimento*. São Paulo, MSTC.

LATOUR, B. (2012). *Reagregando o social – uma introdução à teoria do Ator-Rede*. Bahia, Edufba; Santa Catarina, Edusc.

MAGAMI, D. (2020). *Remoção de casas com base no “poder de polícia” é ilegal*. Disponível em: <https://www.cartacapital.com>.

br/blogs/br-cidades/remocao-de-casas-com-base-no-poder-de-policia-eilegal/. Acesso em: 11 set 2023.

MALLART, F. (2019). *Findas linhas: circulações e confinamentos pelos subterrâneos de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

MALLART, F.; RUI, T. (2017). “Cadeia ping-pong: entre o dentro e o fora das muralhas”. *Ponto Urbe*, n. 21.

MARINO, A. et al. (2020). *Remoções aumentam durante a pandemia na Grande São Paulo*. Labcidade. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/remocoes-aumentam-durante-a-pandemia-despejozero/> Acesso em: 8 set 2023.

MISSE, M. (2002). *O Rio como bazar. A conversão da ilegalidade em mercadoria política*. Insight Inteligência. Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, pp. 12-16.

MITCHELL, T. (2006). “Society, economy, and the state effect”. In: SHARMA, A.; GUPTA, A. (org.). *The anthropology of the state: a reader*. Malden, Blackweel Publishing.

MOURA, R. et al. (2020). “Remoções em áreas de risco: repensando práticas de mapeamento com base na justiça territorial e nos saberes da comunidade”. In: MOREIRA, F. et al. (eds.). *Cartografias da produção, transitoriedade e desposseção dos territórios populares*. São Paulo, Observatório de Remoções.

NASSER, M. M. (2016). *No labirinto: formas de gestão do espaço e das populações na Cracolândia*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

ONU: Brasil deve acabar com os despejos durante a crise do COVID-19 (2020). Labcidade. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/onu-brasil-deve-acabar-com-os-despejos-durante-a-crise-do-covid-19/> Acesso em: 8 set 2023.

PAIN, R. (2019). *Chronic urban trauma: the slow violence of housing dispossession*. *Urban Studies*, v. 56, n. 2, pp. 385-400.

RIZEK, C. et al. (2015). “Viver na cidade, fazer cidade, esperar cidade. Inserções urbanas e o PMCMV-Entidades: incursões etnográficas”. In: AMORE, C. et al. (orgs.). *Minha casa... e a cidade?*

– Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro, Letra Capital.

ROLNIK, R. (2009). Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. v. 11, n. 2, pp. 31-50.

_____ (2015). Guerra dos lugares – A colonização da terra e da moradia nas eras das finanças. São Paulo, Boitempo.

ROY, A. (2005). Urban informality: toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*. v. 71, n. 2, pp. 147-158.

_____ (2009a). Civic governmentality: the politics of inclusion in Beirut and Mumbai. *Antipode*. v. 41, n. 1, pp. 159-179.

_____ (2009b). Why India cannot plains its cities: informality, insurgence and the idiom of urbanization. *Planning Theory*, v. 8, n. 1, pp. 76-87.

ROY, A.; GRAZIANI, T.; STEPHENS, P. (2020). Unhousing the poor: interlocking regimes of racialized policing. *The Square One Project*, pp. 1-22.

SANTOS, E. A. (2022). Ocupações sob ameaças: práticas e instituições judiciais na (in)definição do (in)formal na moradia migrante. Dissertação de mestrado. Santo André, Universidade Federal do ABC.

SANTOS, R. A. (2019). Na cidade em disputa, produção de cotidiano, território e conflito por ocupações de moradia. *CADERNOS MetrÓpole*. São Paulo, v. 21, n. 46, pp. 783-805.

_____ (2020). Redes e territórios: Ações de enfrentamento a processos de despossessão em tempos de pandemia. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Reflexões na Pandemia*. Rio de Janeiro, pp. 1-13.

_____ (2021). Prefeitura removeu dois quarteirões inteiros do centro de São Paulo durante a pandemia. *Labcidade*. Disponível

vel em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/prefeitura-removeu-dois-quarteiroes-inteiros-do-centro-de-sao-paulo-durante-a-pandemia/> Acesso em: 8 set 2023.

SANTOS, R. A.; GUERREIRO, I. A. (2020). “Ocupações de moradia no centro de São Paulo: trajetórias, formas de apropriação e produção populares do espaço – e sua criminalização”. In: MOREIRA, F.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. (eds.). Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares . São Paulo, Observatório de Remoções.

SASSEN, S. (2014). *Expulsions – Brutality and complexity in the global economy* . Londres, The Belknap Press of Harvard University Press.

SCHILLER, N.; ÇAGLAR, A. (2015). Displacement, emplacement and migrant newcomers: rethinking urban sociabilities within multiscale power. *Identities* , pp. 1-18.

_____. (2018). *Migrants & City-Making – Dispossession, displacement & urban regeneration* . Durham e Londres, Duke University Press.

TELLES, V. (2009). Nas dobras do legal e ilegal: ilegalismos e jogos de poder. *Revista Dilemas*, n. 5-6, pp. 97-126.

TELLES, V. ; GODOI, R. ; BRITO, J. ; MALLART, F. (2020). *Combatendo o encarceramento em massa, lutando pela vida*. Caderno CRH, v. 33, pp . 1-16 .

TILLY, C. (1985). “War making and state making as organized crime”. In: EVANS, P. et al. *Bringing the State Back In* . Cambridge, Cambridge University Press.

_____. (1990). *Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990*. Madrid, Alianza Editorial.

TROUILLOT, M. (2001). The anthropology of the state in the age of globalization. *Current Anthropology* , v. 42, n. 1, pp. 125-138.

VÍDEO mostra moradores atingidos por muro derrubado na Cracolândia (2017). G1-SP. Disponível em: <https://g1.globo.com/>

sao-paulo/noticia/video-mostra-moradores-atingidos-por-muro-derrubado-na-cracolandia.shtml Acesso em: 8 set 2023.

VILLELA, F.; ROLNIK, R.; SANTOS, R.; LINS, R. (2019). Permanent transitoriness and housing policies: inside Sao Paulo's low-income private rental market. *Radical Housing Journal*, Issue 1.2, pp. 27-43.

VIOLAÇÕES ao direito à moradia em São Paulo no contexto de pandemia do novo coronavírus (2020). Labcidade. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/violacoes-ao-direito-a-moradia-em-sao-paulo-no-contexto-de-pandemia-do-novo-coronavirus/> Acesso em: 8 set 2023.

WEIZMAN, E. (2017). *Forensic Architecture: violence at the threshold of detectability*. Nova York, Zone Books.

YIFTACHEL, O. (2009). Critical theory and 'gray space' – Mobilization of the colonized. *City*, v. 13, n. 2-3.

_____ (2020). From displacement to displaceability. *City*, v. 24, n. 1-2, pp. 151-165.

14. E quando o conflito é planejado? Ensaio sobre o planejamento do Estado e os conflitos recentes na Cracolândia de São Paulo*

Aluízio Marino, coordenador do LabCidade e pós-doutorando na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo | **Pedro Henrique Barbosa Muniz Lima**, arquiteto e urbanista pela FAUUSP e pesquisador do LabCidade | **Luís Jacon**, graduando em Arquitetura e Urbanismo pela FAUUSP

Introdução

Há pelo menos três décadas, a Cracolândia persiste no centro da cidade de São Paulo, mesmo após inúmeras operações policiais, justificadas como política de guerra às drogas. Embora seja de conhecimento público que o uso da violência policial nunca tenha sido capaz de acabar com a Cracolândia, em 2022, a Prefeitura e o Governo do Estado voltaram a repetir a fórmula antiga – já experimentada desde 1997 com a operação “Tolerância Zero”. A partir de uma tática de dispersão, o método busca impedir que os usuários se “fixem” em um lugar, colocando-os em situação de permanente deslocamento. Na contramão das promessas de “acabar com a Cracolândia”, incorporadas no discurso de prefeitos e governadores ao longo dos últimos anos, o atual cenário escancara como essa questão está longe de ser resolvida. O que se observa, na verdade, é a multiplicação das cenas de uso, hoje não apenas restritas a um local específico. Essa insistência no erro, gera um questionamento: até que ponto a produção e manutenção sistemática dos conflitos ali instalados não faz parte do planejamento do Estado?

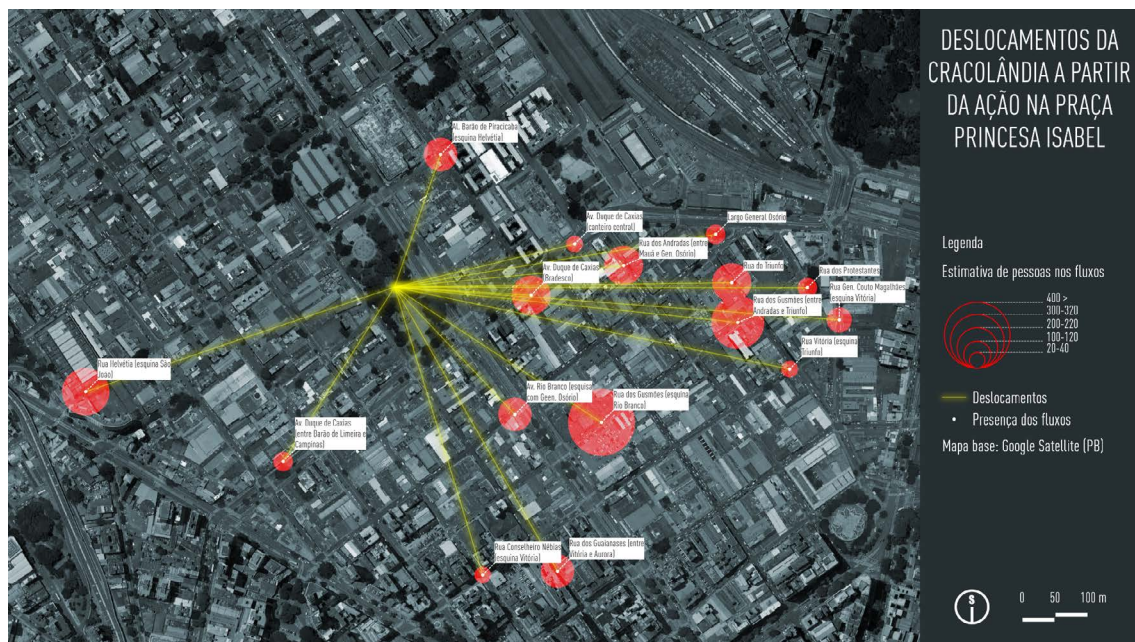
*Este artigo foi originalmente publicado no V Encontro Internacional de Experiências de Planejamento em Contexto de Conflito Social, 2023.

Cartografando a dispersão da Cracolândia

Desde a grande ação policial realizada em maio de 2022 na Praça Princesa Isabel, as cenas de uso de crack se espalharam. Naquele momento, o LabCidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, em parceria com pesquisadores e ativistas, realizaram um mapeamento que identificou pelo menos 16 locais para onde migraram os chamados fluxos (MARINO et al., 2022).

O mapeamento foi realizado a partir de acompanhamento direto no território com o objetivo de identificar os locais onde há presença do fluxo e estimar a quantidade de pessoas. A partir dessas informações foi elaborado um mapa que ilustra a anti-política em curso. Os resultados mostram que a maior parte das pessoas que compõem a aglomeração conhecida como Cracolândia não deixaram as ruas da parte central da cidade, apenas passaram a ocupar ruas e calçadas em concentrações menores e itinerantes, em um raio que não ultrapassa 750 metros a partir da Praça Princesa Isabel. Essas pequenas aglomerações de pessoas reproduzem as dinâmicas da Cracolândia em diversas esquinas da região da Luz, Santa Cecília, República e Campos Elíseos. Ou seja, ela não diminuiu, como afirmam a Prefeitura e o Governo de São Paulo, apenas está mais dispersa, ocupando vários, invés de um único local na cidade.

O mapa ilustra os diferentes lugares onde há concentração dos usuários, o que não significa que esses lugares estão permanentemente ocupados, já que a ação combinada das Polícias Militar e Civil e da Guarda Civil Metropolitana é orientada para a dispersão constante das pessoas em situação de rua. Esse cenário dificulta, e muito, a realização de uma contagem exata do número de pessoas. A estimativa deste levantamento é de que 1.000 a 2.000 pessoas estejam em uma situação de transitoriedade permanente no centro da cidade de São Paulo. A dificuldade de produzir essa estimativa é apenas um dos reflexos das



desastrosas ações policiais realizadas neste ano. Se não é possível sequer saber o tamanho dessa população, as ofertas de serviços de saúde e assistência social ficam, sem dúvida, ainda mais comprometidas. Além de que a violência causa uma forte desconfiança das pessoas em situação vulnerável em relação aos órgãos públicos, comprometendo as abordagens e formação de vínculos pelas equipes de assistência.

Apesar de ter sido apresentada como uma ação contra o tráfico de drogas, as intervenções recentes repetem os resultados desastrosos das operações “Sufoco” ou “Dor e Sofrimento”, realizadas há uma década atrás. Naquela época, sob a gestão do então prefeito Gilberto Kassab e do governador José Serra, a Guarda Civil Metropolitana e a Polícia Militar forçaram o deslocamento constante das aglomerações de pessoas, o que ficou conhecido como “procissões do crack”. Essa forma de ação tem como efeito a articulação do Estado em torno da violên-

Figura 1

Deslocamento da Cracolândia após a ação de dispersão realizada em maio de 2022 na Praça Princesa Isabel.

Fonte: LabCidade, 2022

cia contra o usuário operacionalizada em um regime espacial específico de despossessão combinada ao agenciamento das diferentes forças policiais.

Os conflitos gerados ou potencializados a partir da dispersão

A tática da dispersão em curso foi atualizada sob a denominação de “Operação Caronte¹” que, dessa vez, é liderada pela Polícia Civil. A Prefeitura e o Governo do Estado de São Paulo alegam que as ações atuais são baseadas em “investigação e inteligência”, com a identificação de supostos traficantes que vendem drogas nas ruas. Porém, para além do cumprimento semanal de mandados de prisão, a Polícia Militar e a Guarda Civil Metropolitana apenas repetem o roteiro de intimidação e violência, com uso de cassetetes, spray de pimenta e bombas de gás, para evitar e dispersar as concentrações de pessoas em situação de rua, mantendo-as circulando por diversos pontos do centro da cidade.

Parte dos locais por onde transitam as novas concentrações da Cracolândia tem características parecidas: moradias precárias e coletivas de aluguel, como as pensões; famílias de renda média baixa; imóveis pouco verticalizados; presença de comércio popular. A chegada dos fluxos nesses locais gera uma série de transtornos, como barulho ao longo da madrugada, acúmulo de lixo e insegurança, e assim conforma novas dinâmicas na produção espacial da região. Comércio foram fechados, apartamentos esvaziados, imóveis vazios emparedados por seus proprietários. As esquinas, bicos e cantos formados pelos desenhos das ruas do centro passam a ser ocupadas pelos

¹ “Caronte” na mitologia grega é o barqueiro que atravessava as almas do mundo dos vivos para o mundo dos mortos.

usuários, as calçadas e ruas também. A circulação na cidade passa a ser outra. Enquanto os usuários são postos a vagar incessantemente pela polícia, a população do Centro rearticula os modos de vida seguindo o compasso: param de frequentar o restaurante ou supermercado que costumavam por conta do novo posicionamento do fluxo, mudam a rota para o trabalho, tomam o ônibus em outro ponto. Conforma-se através da dinâmica espacial um estado permanente de alerta e insegurança, lançando o território na neblina.

A dispersão da Cracolândia não atende, então, nem aos interesses da população em situação de rua, nem melhora as condições de vida de quem trabalha ou vive em casas e apartamentos no centro da cidade. No entanto, tem um sentido bastante claro de abertura de frentes de expansão imobiliária na região. Em 2012, junto com a Operação “Dor e Sofrimento”, a prefeitura da gestão Gilberto Kassab demoliu dezenas de imóveis na região da Luz, Santa Ifigênia e Campos Elíseos. Movimento que foi retomado em 2017 pelo então prefeito João Dória, quando um casarão chegou a vir abaixo com pessoas dentro. Esses imóveis que serviam de moradia, muitas vezes precária, para a população pobre no centro da cidade foram, em parte substituídos por grandes torres de apartamentos viabilizados a partir de uma Parceria Público-Privada que não atendeu os moradores expulsos do local. As desapropriações de comerciantes a proprietários que viviam há muitos anos no local foram facilitadas a partir do discurso da “revitalização”. Hoje estamos observando o mesmo movimento: no raio de atuação da Operação Caronte, bares e comércios são fechados e lacrados com a justificativa da irregularidade, a mesma que marca a maior parte dos bares e comércios da cidade, mas aqui estão no perímetro “marcado para morrer”.

A presença do fluxo, portanto, se torna justificativa para intervenções urbanísticas pautadas por demolições e remoções



Figura 2

Ato “Vidas na Craco importam” mobilizado por coletivos e trabalhadores da rede de atenção psicossocial.

Fonte: Folha de São Paulo, 2022.

forçadas, a partir da narrativa da “renovação urbana” que implica em despejos e remoções de famílias mais pobres, residentes principalmente em pensões e ocupações de moradia. Dessa forma, o Poder Público consegue aprovação popular para intervenções urbanas que dificilmente seriam legitimadas em outras situações.

O território virou um verdadeiro barril de pólvora. O constante deslocamento dos fluxos, e os impactos associados a esse deslocamento, amplificam os conflitos já existentes na região. Ao longo do ano foram inúmeros os relatos de violência, tanto de assaltos e furtos praticados por parte dos usuários, como alguns comerciantes e moradores, que indignados com a situação atual, partiram para as vias de fato, expulsando usuários à força.

No empreendimento da Parceria Público-Privada Habitacional na Rua dos Gusmões, os moradores ficaram quatro dias seguidos sem energia elétrica devido a roubo de cabos de ener-



gia, e precisaram “sequestrar” a equipe de técnicos da Enel para que o problema fosse resolvido e a energia restabelecida.

Moradores e comerciantes que, após as ações policiais deste ano, passaram a conviver com os fragmentos da Cracolândia são colocados em situação limite, demandando medidas imediatas contra os problemas causados pelos deslocamentos dos fluxos. Isso, muitas vezes, leva essa população a ter uma visão hostil em relação aos ativistas, trabalhadores da rede de atenção psicossocial e coletivos que há décadas atuam pela garantia de direitos das pessoas em situação de rua no centro de São Paulo.

A política de dispersão gerou um movimento popular contrário a esses coletivos e trabalhadores, fortalecendo uma narrativa de que defenderiam a permanência da Cracolândia e que, inclusive, lucrariam com isso. Ao longo de 2022 aconteceram diversas manifestações de moradores da Santa Cecília, Campos Elíseos e Santa Efigênia, exigindo a adoção de medidas como a internação forçada e as operações policiais violentas.

Figura 3

Ato contrário a presença da Cracolândia mobilizado por moradores de Santa Cecília e Campos Elíseos

Fonte: Folha de São Paulo, 2022.

Inclusive, em novembro de 2022 foi elaborado um manifesto e um ato em apoio à Operação Caronte (Portal Santa Cecília e Barra Funda, 2022).

Esse clima de animosidade tira o foco e dificulta debates propositivos, de ações que possam melhorar a vida de todas as populações que vivem e trabalham na região central de São Paulo. Postos como inimigos, os diferentes grupos da sociedade civil incorporam a forma de guerra no qual o território foi conformado: moradores e comerciantes contra os militantes e ativistas. As pontes para o diálogo são prontamente queimadas, as articulações passam a ser outras, a população se escora e legitima a violência policial e os coletivos são cada vez mais isolados na esfera pública.



Figura 4

Arte de divulgação para o ato em defesa da Operação Caronte. Fonte: Reprodução de grupo do Whatsapp, 2022.

Fonte: Folha de São Paulo, 2022.



A política de dispersão também contribui com o aumento da presença de grupos de segurança privada no território (MARIANO et. al., 2022). Algo que já era visível por exemplo nos quarteirões onde se localizam empreendimentos da Porto Seguro e na Rua Santa Efigênia, que concentra comércio de artigos de informática, elétrica e iluminação. Nas últimas semanas, a presença desses grupos de segurança privada é bastante visível ao longo da Avenida Duque de Caxias, formando uma espécie de “zona livre” da presença de usuários.

As intervenções policiais mais recentes tiveram como efeito escalar a presença desses grupos, transformando a segurança e proteção em uma mercadoria cada vez mais lucrativa. Isso tem colocado um dilema para os moradores e comerciantes locais, pois aqueles que não se sujeitam a pagar pelo “serviço” ou não tem condições para, acabam vendo o fluxo se fixar na porta da sua casa.

Figura 5

Grupo de ativistas e usuários, articulados em torno do projeto “Teto, trampo e tratamento”, são detidos pela polícia civil por perturbação à ordem, ação que teria sido justificada por um abaixo assinado de moradores da região.

Fonte: Folha de São Paulo, 2022.

A relação entre as policiais e os grupos de segurança privada que atuam no território é bastante nebulosa, não sendo possível afirmar categoricamente que existe a presença de policiais ou guardas civis atuando nesse mercado. Mas sabe-se que na cidade de São Paulo é uma prática antiga os policiais da ativa, reformados ou aposentados fazerem “bicos” em equipes de segurança privada. O que é notável é que a presença dessas duas forças armadas têm modificado a cartografia da Cracolândia no território, apontando possivelmente para uma espécie de “milicianização” da região central.

Considerações finais

Uma análise das políticas realizadas nas últimas três décadas deixa evidente que o fim da Cracolândia só será possível quando a forma como se lida com a questão mudar radicalmente. O grande problema da Cracolândia não é somente o crack, mas sobretudo a miséria e a extrema vulnerabilidade de grande parte dos integrantes dos fluxos, ampliada pelos processos de despossessão e violência que ali se perpetuam. Por isso não é possível acabar com a Cracolândia com intervenções policiais ou com internação em massa. Experiências internacionais baseadas em políticas de *housing first* (ou casa primeiro) e ambientes seguros para o uso de substâncias, aliadas a medidas consistentes de atenção à saúde, indicam que políticas multidimensionais que garantam direitos, como moradia e trabalho, são o melhor caminho, e que o enfrentamento truculento e policialesco só tende a gerar mais problemas. Propostas semelhantes foram elaboradas no âmbito do Fórum Aberto Mundaréu da Luz, que elaborou com a participação ativa de moradores, trabalhadores e organizações coletivas do território o plano alternativo Campos Elíseos Vivo.

Para implementação dessas e de outras medidas, no entanto, é necessário que o debate público esteja direcionado a enten-

der as dinâmicas e complexidades que envolvem a Cracolândia e, sobretudo, que fique claro que as medidas tomadas hoje, longe de acabar com os problemas, os multiplicam. Se era uma, hoje existem várias Cracolândias na área central de São Paulo.

A multiplicação dos fluxos — locais de concentração dos usuários — revela como a política de guerra às drogas fracassou como resposta à complexa situação da Cracolândia. No entanto, a intervenção baseada em ações de policiamento, "destinada a sempre falhar" (PARRA et al., 2022), tem sido eficiente para controlar espaços e populações, delimitando lugares que passam a ser alvo de intervenções extra-legais.

As dinâmicas territoriais na Cracolândia dão pistas suficientes de que a produção do conflito, nesse território, é uma parte central do planejamento permitindo uma reflexão sobre as contradições da conflituosidade no urbano. O Estado, ali, atua não na chave da mediação ou da "resolução dos problemas" — esta última, como afirma em discurso — mas na manutenção e reprodução sistemática do conflito, como motor das dinâmicas de controle, despossessão e extermínio. Essa estratégia opera desagregando a organização local e mantendo a vida das populações residentes (tanto usuários de drogas, população em situação de rua e moradores pobres, quanto moradores de classe média e comerciantes) no limite do insustentável, e assim legitima a continuidade e aprofundamento das mesmas políticas baseadas na violência, em suas múltiplas dimensões.

Se, no mesmo território, o Fórum Aberto Mundaréu da Luz, dialogando com a ideia contra-hegemônica do planejamento conflitual (VAINER et al., 2013), constituiu e articulou sujeitos políticos coletivos, no sentido oposto, a mobilização permanente do conflito também tem sido sistematicamente utilizada pelo Estado como estratégia de desarticulação e enfraquecimento desses mesmos sujeitos, de suas organizações e de projetos políticos alternativos.

Referências

Portal Santa Cecília Barra Funda. Manifesto em apoio a Operação Caronte da Polícia Civil do estado de São Paulo Instagram, 10 de novembro de 2022. Disponível em: <https://www.instagram.com/tv/CkzDOGyopHG/>. Acesso em 09 de fevereiro de 2023.

MARINO, Aluízio; AMPARO, Amanda; MACHADO, Ariel; MELLO, Daniel; MAGRI, Giordano; MEOLA, Luca; ROLNIK, Raquel. A Cracolândia não diminuiu, só se espalhou. LabCidade, 11 de julho de 2022. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/acoes-violentas-do-poder-publico-multiplicam-cracolandias-pe-lo-centro-de-sao-paulo/>. Acesso em 09 de fevereiro de 2023.

MARINO, Aluízio; JACON, Luís; SHDAIOR, Laura S.; RONLIK, Raquel. Impactos da dispersão da Cracolândia: balanço dos velhos e novos conflitos no centro de São Paulo. LabCidade, 22 de dezembro de 2022. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/impactos-da-dispersao-da-cracolandia-balanco-dos-velhos-e-novos-conflitos-no-centro-de-sao-paulo/>

PARRA, Henrique; MORAES, Alana; TELLES, Edson; AUGUSTO, Acácio. Por que a cracolândia funciona? Outras Palavras - Desigualdades, 17 de maio de 2022. Disponível em: <https://outras-palavras.net/desigualdades-mundo/por-que-funciona-o-ataque-a-cracolandia/>. Acesso em 09 de fevereiro de 2023.

VAINER, Carlos; BIENENSTEIN, Regina; TANAKA, Giselle Megumi Martino; OLIVEIRA, Fabricio Leal de; LOBINO, Camilla. O Plano Popular da Vila Autódromo, uma experiência de Planejamento Conflitual. In: Anais do XV Encontro Nacional da ANPUR. Recife, 2013.

BLOCO IV:

Desposseções e resistências territoriais na América Latina e no mundo: desafios contemporâneos



15. Relatos de viagem: sobre a informalidade popular, tentativas de criminalização, e estratégias de resistência e de reivindicação por direitos – contatos entre São Paulo e Los Angeles*

Renato Abramowicz Santos | Pesquisador do LabCidade FAUUSP e doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP)

Sob um céu azul forte, que se estende abarcando de forma ampla o horizonte, iluminado pelo sol sempre quente durante o dia – é bom não esquecer que estamos no deserto –, está a cidade de Los Angeles a perder de vista. Atravessada por imensas vias expressas (suas *highways* e *freeways*) que recortam suas muitas e distintas regiões, espraia-se, de forma dispersa, uma cidade feita para se circular com carros – suas dimensões, mobilidade e circuitos são para automóveis, não têm escala humana. É fragmentada em bairros, condados e outras pequenas cidades que começam e terminam sem que muitos saibam delimitar e dizer exatamente onde, inclusive os próprios angelinos.

*Este artigo foi originalmente publicado no site do LabCidade FAUUSP, 2023.



Imagem 1

Fonte: Renato Abramowicz Santos, acervo pessoal, 2023.

Difícil conceber um mapa mental que dê conta de abarcar a cidade toda ou mesmo que dê dimensão de algum conjunto com coesão e consonância. Uma cidade espalhada, baixa (poucos prédios altos, com exceção de sua área central), rodeada por uma natureza poderosa feita de montanhas, rochas, praias, em meio ao calor e uma luz intensa, dando a impressão de que esse aglomerado urbano denso parece uma miragem distópica no meio do deserto.

Quando fiz o projeto para a bolsa de pesquisa em Los Angeles (LA), propondo investigar e acompanhar os processos e sujeitos/as que sofrem e enfrentam ameaças de remoção, não sabia que sua face e realidade mais visíveis e imediatas materializam-se na numerosa população em situação de rua, que ocupa e vive em ruas de diferentes áreas da cidade. Radicalmente oposta da imagem global, estelar e reluzente de Hollywood, Bel Air, Beverly Hills e de outras regiões que os produtos culturais fazem conhecer e imaginar, existe, convivendo ao lado dessas mesmas calçadas da fama, uma realidade urbana e social outra, composta por milhares de homens e mulheres que fazem de seus carros (aqueles que têm um) e de suas barracas de tenda suas moradas nos amplos e longos bulevares da cidade, pelos quais percorrem, peregrinam e tentam permanecer.

Na relação e trocas com os coletivos e movimentos de LA que lutam pelo direito à moradia (alguns reivindicam sua luta como *spatial justice*) e contra diversas formas de violência que atingem corpos e populações vulneráveis, minoritários/as e marginalizados de alguma forma da ordem (ou ideal de ordem) vigente, entrei em contato com estratégias de resistência, organização e mobilização de alguns grupos.

Como, por exemplo, LATU (Los Angeles Tenant Union¹), uma espécie de sindicato de inquilinos, talvez o movimento social li-

1 Disponível (on-line) em: <https://latenantsunion.org/en/>

gado à habitação mais amplo e consolidado que conheci durante minha estadia; assim como UTACH (Unhoused Tenants Against Carceral Housing², em inglês, cuja sonoridade da sigla soa/sugere um “ataque”, ou melhor dizendo, um contra-ataque), formado e liderado por pessoas desabrigadas (que estão ou em algum momento viveram essa condição), que além de propor políticas que promovam a autonomia, segurança e respeito de formas comunitárias e autogestionárias de moradia, buscam também combater e denunciar as violações de direito e as condições carcerárias que se espalham pelo tecido social estadunidense no controle, gestão e repressão de corpos e vidas – não por acaso, esse espraiamento e reprodução de lógicas punitivas que tem matriz na maquinaria e dispositivos prisionais é classificado por muitos como um continuum carcerário³.

Outra marca corrente em relação aos coletivos e espaços progressistas que conheci, circulei e me chamou a atenção foi em relação ao fato da crítica colonial estar muito fundamentada e presente, como um chão onde se pisa e de onde se parte. As discussões em torno de questões e reivindicações do debate/perspectiva racial e feminista eu, de algum modo, acompanhava do Brasil e tinha alguma noção (não exata porque também se mostraram mais profundas, consolidadas e disseminadas do que imaginava), porém a revisão e reparação críticas contra a história colonial formalizada nos registros “oficiais” dos Estados Unidos, da Califórnia, de Los Angeles e até mesmo da UCLA me surpreenderam.

Eu conheci e aprendi que esses territórios, pelos quais estava circulando e vivendo, pertenciam a outros povos (no caso de Los Angeles, os Tongva), culturas e tradições que ao longo

2 Disponível (on-line) em: <https://www.utach.org/>

3 Disponível (on-line) em: <https://radicalhousingjournal.org/2022/continuum-of-carcerality/>

dos tempos foram sistematicamente dizimados, mas que com esforços e distintos empreendimentos (inclusive acadêmicos) permanecem e resistem – “*This is Tongva Land*” ou “California é terra indígena” são alguns exemplos que me deparei, assim como as referências e saudações a esses antepassados e seus descendentes são feitas em publicações e atividades realizadas pelo Instituto que me recebeu e também por ativistas e grupos acadêmicos progressistas de LA.



Imagem 2

Fonte: Renato Abramowicz Santos, acervo pessoal, 2023.

Segundo os posicionamentos em uma perspectiva crítica do longo e brutal processo de colonização e despossessão dos povos originários, existe uma linha de continuidade imediata e evidente que liga a colonização e subjugação de corpos, por um lado, a de recursos naturais, por outro. Ao longo da colonização, ambos processos são faces da mesma moeda, fizeram parte da mesma lógica e empreendimento: a dominação, domesticação e exploração de forças “selvagens” [*wilderness*], como lemos no texto de Charles Sepulveda, “*Our Sacred Waters: Theorizing Kuuyam as Decolonial Possibility*”⁴.

E por meio da continuidade dos processos de exploração, se perpetuam e se atualizam não só a mentalidade, mas a violência colonial na contemporaneidade: essa continuação e reposição coloniais evidenciam e marcam o pós-colonialismo como “a vida após a morte” [*afterlife*] do colonialismo, segundo Roy⁵, no sentido de que sua existência, heranças e efeitos permanecem vivos e (re)atualizados. Na perspectiva de Sepulveda, os enfrentamentos e resistências continuam, mostrando inclusive que as lutas por libertação de povos, culturas e corpos devem se fazer – só faz sentido de se fazer – aliadas à defesa dos recursos naturais e dos territórios: se o processo de dominação é o mesmo, as lutas por libertação também são e devem ser.

Ao longo de todas essas trocas e convivências, outra reivindicação de alguns desses coletivos que entrei em contato, me deixou, no início, desconcertado e confuso: era pelo “direito a assentamentos informais” [*the right to informal settlements*]. Não conseguia entender essa reivindicação quando muito dos esforços de grupos, ocupações de moradia e movimentos sociais no Brasil são por formalização e institucionalização. Não

4 Disponível (on-line) em: <https://jps.library.utoronto.ca/index.php/des/article/view/30384>

5 Disponível (on-line) em: <https://www.publicbooks.org/emergency-urbanism/>

compreendi essa demanda porque o paradigma que rege os Estados Unidos é outro, diferente do nosso; segundo Ananya Roy, o paradigma vigente lá é o da “cidadania proprietária” (o texto de referência é *“Paradigms of propertied citizenship”*, de 2003).

Para conseguir descrever e pensar sobre os diferentes paradigmas operantes em São Paulo/Brasil e Los Angeles/EUA, o exercício proposto aqui é seguindo orientação metodológica e epistemológica dada também por Roy no mesmo texto, que ela nomeia de “transnacionalismo”. Usado como uma “técnica interrogativa” de análise, não se trata de metodologias comparativas no sentido de olhar e opor semelhanças e diferenças de dois contextos exclusivos diferentes, mas de “usar um lugar para pôr questões para outro”: fazer perguntas do Sul ao Norte Global. Tomando-se o cuidado, ela alerta, de não se estabelecer nessa dinâmica uma “celebração utópica” das periferias do capitalismo – em outros termos, não romantizar a pobreza.

Por mais que esses paradigmas funcionem como modelos, eles organizam também sistemas de valores e normas, que se aplicam e se estendem na vida prática cotidiana, e que ajudam a entender e explicar os modos pelos quais a cidadania – e a relação entre indivíduos e Estado – se constitui. Segundo a análise de Roy, nos EUA o paradigma que vigora é o da “cidadania proprietária” porque é em torno da propriedade (e da posse), do ser proprietário ou não, que se estabelece, se organiza e que o acesso aos direitos é garantido – ou não.

Segundo ela, “o paradigma estadunidense da cidadania proprietária faz poucas concessões aos pobres, transformando os ‘sem-propriedade’ em ‘sem-tetos’. Em contraste, o paradigma do Terceiro Mundo rejeita a marginalidade do pobre, dando legitimidade às reivindicações de moradia dos ‘sem-propriedade’” (p. 473, tradução livre do texto).

E essas diferenças evidentemente têm efeitos sociais e políticos distintos: se no paradigma vigente no Sul Global, existe reconhecimento e espaço para as reivindicações por moradia que os diversos arranjos habitacionais informais vão se conformando para tentar atender e realizar, não necessariamente que essas diversas demandas e arranjos informais vão se constituir em direitos plenos e efetivos – uma ocupação de moradia pode passar anos na expectativa por um direito de propriedade pleno.

E, se por um lado, há espaço para reconhecimento de demandas de direitos e para diversos arranjos habitacionais, por outro lado, essa expectativa e espera viram um modo de existência e de funcionamento político: possibilita e permite paralisia, acomodação, e, de certo modo, algum conservadorismo; condiciona e aciona dependência, espaço para negociações e barganhas, e, portanto, abre espaço para “dinâmicas populistas” e clientelismo político⁶; e, no limite, para utilizar outro texto e análise de Roy⁷, constituem-se em um modo de governo, a “governamentalidade cívica” de populações e territórios que se forjam nos des/acordos e des/acertos dos variados espectros da in/formalidade, produzidos para serem governáveis, e dos esforços para contornar e escapar desses dispositivos de gestão e controle.

Já no “paradigma da cidadania proprietária” estadunidense, o preceito que rege o acesso à moradia estabelece que qualquer abrigo deve ser seguro e “limpo” [*sanitary*], o que inviabiliza e elimina a opção e vulnerabilidades atreladas à moradia informal, ainda segundo a mesma autora. No parâmetro estadunidense, não ser proprietário significa uma exclusão de di-

6 Disponível (on-line) em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/219>

7 Disponível (on-line) em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-8330.2008.00660.x>

reitos que pode resultar na falta de moradia, fazendo com que tenham que morar em automóveis ou em barracas na rua.

Isso não significa, por um lado, que não existam opções de moradia precárias e de alta densidade habitacional em uma mesma residência nos EUA, por exemplo; nem que, por outro lado, a força normativa (e das valorações, inclusive morais) em torno da limpeza [*sanitary*] e da segurança não sejam atuantes no ideário brasileiro, ou mesmo que a importância da propriedade privada (inclusive enquanto desejo e no imaginário sociais) não seja igualmente operante e determinante no Brasil.

Esses elementos também são estruturantes não só da constituição do planejamento urbano hegemônico nas cidades brasileiras, como fazem parte da própria lógica de produção do espaço promovida e conduzida pelo Estado. É constituinte tanto de sua ação discricionária em determinar os territórios que estão dentro (e fora) da ordem, suas margens, e as (i)legalidades e (i)legitimidades de espaços e práticas, quanto na distinção entre o que pode permanecer, o que deve ser eliminado, e também do que fica em suspensão e indeterminação. Isso tudo é recurso e fonte de poder do Estado, como nos ensinam Roy, em outro texto⁸, e também Raquel Rolnik⁹.

A partir de minha pesquisa em São Paulo e diante da realidade que me deparei em Los Angeles e das discussões em que participei, foi possível perceber e conceber a informalidade então como uma espécie de “colchão de proteção”, ao possibilitar e produzir diferentes e diversos arranjos de formas de morar. Mesmo sem ser proprietário, no Sul Global, há espaço e legitimidade consolidados para se reivindicar por direitos. Nesse sentido, ficou possível entender melhor o porquê de al-

8 Disponível (on-line) em: <https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Urban-Informality-Roy.pdf>

9 Disponível (on-line) em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/indisciplinar/article/view/32741>

guns coletivos em Los Angeles estarem reivindicando “o direito a assentamentos informais” para, dessa forma, ampliar o leque de opções de moradias para as pessoas não-proprietárias.

E também, como foi apresentado por Roy em uma das aulas de um curso colaborativo e comunitário ministrado na UCLA com pós-graduandos, pesquisadores, ativistas, lideranças de movimentos sociais e *unhoused people*, que tive a possibilidade de acompanhar estando lá, reivindicar o “direito a assentamentos informais” é também uma possibilidade em favor da autonomia e autogestão de comunidades. É uma forma de garantir serviços a esses assentamentos, e também direitos e a proteção da lei a essas formas de morar, ao serem assim reconhecidas. Portanto, um processo que busca direitos, proteção e reconhecimento.

Um outro ponto ligado a essas questões, que não terei espaço de desenvolver e aprofundar aqui, é que os deslocamentos produzidos por processos de despossessão e outras violências possibilitam e colocam em circulação, contato e conexão (e atrito) diferentes territórios, grupos sociais e repertórios, que nessa “mistura” vão produzindo outros e novos (espaços, circuitos, grupos, repertórios), pelo menos como observado na cidade de São Paulo.

Imagem 3 e 4

Fonte: Renato Abramowicz Santos, acervo pessoal, 2023.



Imagem 5

Fotos do Aetnapalooza, um evento político, cultural e autonomista realizado (este foi o segundo ano consecutivo) em Aetna street, uma rua localizada na região norte de LA em que existia uma das maiores e mais estáveis (no sentido de permanência e consolidação) concentrações de população em situação de rua na cidade. A concentração e estabilidade, no entanto, são relativas, porque ameaças de remoção e violações de direitos são constantes. Em outubro de 2023, a comunidade estabelecida em Aetna street foi alvo de ofensivas e ações de remoção [*sweeps*] por parte da polícia e do poder público, gerando violências, deslocamento e dispersão das pessoas que viviam ali tentando construir e manter morada, vínculos e comunidade.

Fonte: Renato Abramowicz Santos, acervo pessoal, 2023.



A questão é quais movimentações e circuitos são constituídos e possibilitados a partir da despossessão e deslocamentos em uma sociedade em que a informalidade não é um paradigma (e, por extensão, a institucionalidade e institucionalização não são recurso e horizonte)? Que circulação, contato (e eventuais choques), novos arranjos e agenciamentos o paradigma da cidadania proprietária produz?

Ainda há um último elemento em relação às estratégias políticas que gostaria de trazer. É referente a práticas que me deparei lá e também fonte de algumas discussões em torno do que coletivos ativistas realizam e denominam de *mutual aid* [ajuda mútua]. A ação consiste em uma série de táticas e práticas que, segundo David Spade em *“Solidarity Not Charity – Mutual Aid for Mobilization and Survival”*¹⁰ (2020), buscam: ser democráticas e horizontais; prover alívio material a populações impactadas e de alguma forma vulneráveis; dismantelar sistemas e dinâmicas de opressão; mobilizar pessoas, principalmente as mais afetadas, em lutas presentes e futuras; e mais do que reformar, atingir e transformar as causas e condições de situações prejudiciais.

Ao longo dos meses da minha estada em Los Angeles, acompanhei várias atividades de *mutual aid* em dias variados e em distintos territórios e espaços da cidade, em que eram feitas a distribuição de roupas, alimentos, instrumentos de redução de danos, informação, meditação, arte e cultura. Um dos objetivos é de que nesse processo e prática estabeleçam-se contatos, trocas, e que se possa produzir distintos e variados circuitos e relações entre pessoas, territórios e afetos.

De um modo mais geral e amplo, não ligado apenas às atividades de *mutual aid*, mas que vale a pena o registro pela pre-

10 Disponível (on-line) em: <https://www.deanspade.net/wp-content/uploads/2020/03/Mutual-Aid-Article-Social-Text-Final.pdf>

sença, recorrência e contundência nos discursos e em diversas atividades, que é o objetivo político (e o esforço em torno disso) de se fazer e construir comunidades. Vivenciar e participar da construção de comunidades – feitas a partir da potência da diversidade de seus membros e de suas distintas origens, experiências e repertórios – é uma lição valiosa que aprendi e carrego comigo dessa viagem.

O texto de David Spade, lido como bibliografia do curso colaborativo e comunitário que tivemos na UCLA, me ajudou a entender melhor e mais profundamente os preceitos organizacionais e políticos que sustentam, para coletivos de LA, a prática da *mutual aid* e que, na visão do autor, são diferentes da caridade. Também a explicação de que seu uso é uma prática comum e frequente em situações e eventos pós-traumáticos, como desastres naturais, me ajudou a enxergar e compreender melhor aquilo que estava vendo. Pude entendê-la melhor, fazendo ainda mais sentido a explicação de que essa tecnologia busca forjar e estabelecer “infraestruturas alternativas”. Ficava assim mais concreta e inteligível a atuação de ativistas e coletivos se organizando para criar e desenvolver recursos e possibilidades negadas ou não existentes por parte do Estado.

A partir dessas informações e conhecimentos, algumas elaborações e questões foram surgindo. A dúvida se *mutual aid* seria a prática política de indivíduos tentando se organizar em uma sociedade sem Estado, ou se seria a ação política possível no mundo do pós-colapso/pós-desastre, traz a constatação que a construção de “infraestruturas alternativas” tem importância em ambos os cenários, fazendo com que outra pergunta surja: sociedade sem Estado e mundo pós-colapso são duas faces da mesma moeda ou estágios diferentes de um processo em curso?

Nesse sentido, a prática e estratégia política da *mutual aid* têm lições que podem ser aprendidas como uma espécie de antevisão e antecipação de se viver e ter que sobreviver “no

fim” – creio que por conta disso senti ares distópicos na vida urbana no mundo da *mutual aid* em Los Angeles. Viver e sobreviver “no fim” ecoa também o trabalho de [Anna Tsing](#)¹¹ (2014) – “Ruínas agora são os nossos jardins. Nossa subsistência é provida por paisagens degradadas, arruinadas”. Sendo que o mundo já acabou – e recomeçou – outras vezes para muitos povos e culturas, ao longo da história.

Talvez “sociedade sem Estado” não seja o termo preciso. O que estou me referindo e tentando descrever é uma sociedade em que as instituições, serviços e recursos públicos para a vasta maioria da população são escassos, ausentes ou se apresentam de forma mediada, seja pela violência, seja por alguma espécie de capital. O termo mais correto talvez seja desinstitucionalizado, no sentido de falta de mediações e recursos institucionais. Mesmo que quando as instituições se fazem presente, em grande parte das vezes, sua presença reproduz e repõe dinâmicas punitivas e de controle, as quais têm a prisão como uma de suas matrizes, como apontado pelo coletivo UTACH ou na concepção do continuum carcerário, como já mencionados.

Não é possível falar em falta de Estado nos EUA porque a face armada (e brutal) desse Estado está muito presente e organizada nas fronteiras, aeroportos, e nas polícias e políticas no cotidiano contra populações marginalizadas, vulneráveis e não-brancas. Essas políticas de controle, repressão e policiamento se constituem de forma articuladas e sobrepostas territorial e racialmente, como descrito e analisado por [Roy, Graziani e Stephens](#)¹² (2020) – um exercício buscando descrever e analisar a região da Cracolândia de São Paulo a partir das políticas (e polícias) territorializadas e racializadas foi feito [aqui](#)¹³.

11 Disponível (on-line) em: <https://www.multispecies-salon.org/tsing/>

12 Disponível (on-line) em: <https://challengeinequality.luskin.ucla.edu/2020/08/25/unhousing-the-poor/>

13 Disponível (on-line) em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/3M7YLZxQVrZkxvhKs-P46WrC/?lang=pt>

A *mutual aid* parece se tornar a prática política em uma sociedade sem Estado (de bem estar social, mas sim policial) em que o pós-colapso parece ser a realidade – uma sociedade em guerra permanente e sem fim, uma guerra civil contínua que vai se reatualizando. O Brasil também tem uma violência interna constante que se perpetua, mas é diferente porque o Estado, seus recursos e políticas estão muito presentes nos termos da disputa, enquadrando-a e, inclusive, sendo alvos dela, o que condiciona muito a ação e estratégia de diferentes grupos e movimentos sociais e políticos brasileiros.

Exercitando mais uma vez a análise transnacional que propõe Roy, não para fazer comparação ponto a ponto ou para pensar em termos de “melhor” e “pior”, mas para que questões de um lugar iluminem e produzam deslocamentos em outro, arrisco a pensar brevemente nessas dinâmicas e seus possíveis riscos políticos.

Como foi dito, muitos movimentos e coletivos brasileiros têm uma estratégia política orientada para o Estado, seja como resistência às suas políticas, seja para negociar e se apropriar de seus recursos – para além de toda uma prática e tradição autonomistas também por aqui. A estratégia orientada para o Estado, para suas instâncias e recursos, tem como risco muitas vezes a acomodação, além de tender a constituir, limitar e pautar as arenas, termos e instrumentos em que as disputas se dão muitas das vezes.

Fiquei me perguntando quais os riscos possíveis em torno de uma estratégia muito mais autonomista e horizontal como a *mutual aid*? Ao meu ver e em uma reflexão que precisa de mais tempo e profundidade, as estratégias não centradas no Estado e autônomas de *mutual aid* que conheci e acompanhei em LA têm outro tipo de risco: o que em português chamaríamos de voluntarismo – ações individuais pontuais feitas por indivíduos bem-intencionados. Diante da aridez e da brutalidade, elas

são importantes, mas por vezes ao não construírem redes e horizontes políticos mais amplos, essas ações podem acabar restritas no espaço e no tempo.

As atividades de *mutual aid* sem conexões e perspectivas políticas mais amplas acabam ficando pontuais e localmente circunscritas. Isso pode ser agravado por conta de um outro elemento – também muito presente e atuante na conjuntura urbana e social brasileira – que é o tempo da urgência: fazer as coisas no tempo da urgência dificulta a construção e articulação políticas mais profundas e ampliadas das ações.

Outro risco que decorre desses também: uma coisa é construir infraestrutura alternativas. Outra coisa é mantê-las. Construir infraestruturas alternativas significa também manter e geri-las – e algumas vezes podem faltar para as comunidades que recebem as atividades de *mutual aid* tempo, recursos e capacidades (técnicas, informacionais, de fôlego, também porque vivem no meio da urgência e de condições difíceis), para conseguir auto manter e gerir essas infraestruturas, sem que possam fazer com que elas permaneçam e durem no espaço e tempo para além das atividades realizadas especificamente em um dado dia e momento.

Em uma sociedade de consumo forte e radical como os EUA (muito mais profunda e democrática que o Brasil – talvez a dimensão de cidadania mais democrática que exista lá) em que todos os indivíduos podem ser consumidores – até *unhoused people* podem acessar e circular nos circuitos de consumo –, o desafio parece ser como superar a perspectiva individual e construir alguma coisa que possa ir além. Como não fazer que a *mutual aid* seja capturada e dominada também por essa lógica? Como evitar que sejam apenas indivíduos trabalhando com indivíduos – ou ainda pior: indivíduos trabalhando para indivíduos?

É com essas questões de pano de fundo ao meu ver que a reivindicação pelo “direito a assentamentos informais” pode ganhar novas e importantes dimensões: o direito à informalidade se torna um processo político no sentido de produzir politização e subjetivação; o processo de reivindicação por direitos, que é precisamente marca constituinte da informalidade, como ensina Roy, torna-se possibilitador e ativador de um processo político politizador e de subjetivação daqueles envolvidos nessa reivindicação e lutas.

A aposta política desses coletivos de LA parece ser que, ao reivindicar por direitos (mesmo que seja o direito à informalidade), os indivíduos se politizam, e assim tornam-se sujeitos políticos e coletivos, construindo infraestruturas sociais e subjetivas alternativas: mais coletivas, podem ir além das limitações e restrições da dimensão, necessidades e desejos do indivíduo-consumidor.

Os indivíduos da sociedade sem Estado (mas, ao mesmo tempo, fortemente de consumo) se tornam sujeitos políticos em um processo de politização atrelado à reivindicação por direitos. Mais do que um “colchão de proteção”, a informalidade possibilita um processo de politização e subjetivação no curso da produção de alguma cidadania, direitos e espaços – me pergunto se de alguma institucionalidade também. Essa compreensão em torno da reivindicação pelo direito à informalidade veio a partir da interlocução e falas de Ananya Roy em reuniões e em sala de aula – com a atenção e cuidados permanentes de não romantizar a informalidade nesse processo.



Imagem 6 e 7

Fonte: Renato Abramowicz Santos, acervo pessoal, 2023.

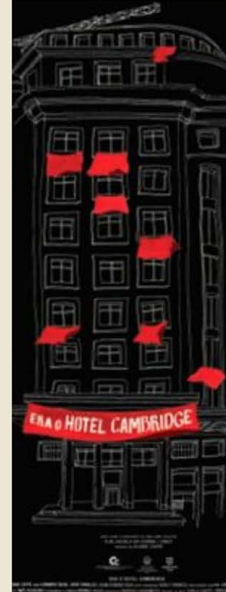
Imagem 8

Flyer e fotos da atividade que organizamos para ativistas e coletivos de LA: exibição do filme brasileiro “Era o Hotel Cambridge”, com a participação de lideranças de movimentos de moradia de São Paulo que enviaram vídeos e saudações para os movimentos de LA, seguido de roda de capoeira realizada por um coletivo estadunidense que trabalha com cultura, raça e migração.

Fonte: Renato Abramowicz Santos, acervo pessoal, 2023.

FILM SCREENING
CAPOEIRA PERFORMANCE

FREE
(BRING CASH TO SUPPORT
FOOD VENDORS)



ERA O HOTEL CAMBRIDGE

FILM SCREENING, CAPOEIRA DANCE, AND DISCUSSION ON MOVEMENTS FOR HOUSING JUSTICE IN SÃO PAULO, BRAZIL

Join us for a screening of *ERA O HOTEL CAMBRIDGE* (2016), a film about squatters who occupy an abandoned building in São Paulo.

Featuring live performance by **Capoeiristas for Change** and discussion after the film.

Friday, June 30th
6pm (Bring cash for
food vendors)

Eastside Café
5469 Huntington Dr N
El Sereno, 90032

16. Argentina ¿“2001 sem 2001”?: transformações da dívida*

A crise tem uma metamorfose particular ligada às dinâmicas de trabalho, às formas de violência e a outras imagens com as quais podemos pensar suas particularidades.

Verónica Gago | Professora da Universidade de Buenos Aires (UBA) e da Universidade de San Martín (Unsam) e pesquisadora do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

Vendo as distintas iniciativas destinadas a recordar 2001, me parece que há um sentimento de perplexidade, perturbador, que tem a ver com o fato de que recordamos o que está acontecendo. Não deixa de ser inquietante ver discursos econômicos e personagens deste momento passado que hoje estão na primeira página dos jornais. Esta superposição temporal é algo estranho, pois é algo que tem a ver com a passagem do tempo, mas também com uma espécie de loop que se repete – o que expressa tanto a essência da crise, quanto o que significa sua recursividade; como ela se repete e como ao mesmo tempo não estamos no mesmo lugar. Quais são então as diferenças?

Existem duas hipóteses que estão sendo discutidas: por um lado, seriam as forças da direita aquelas que teriam sabido interpretar certas pautas de 2001, e que hoje seriam as forças expressivas dessa crise. Acredito que esta hipótese – de que é a direita a canalizar certos impulsos daquilo que foi 2001 – seja bastante problemática, mas acho que temos que discuti-la. A outra hipótese que está circulando como análise da conjuntura é de que há uma espécie de “2001 sem 2001”. Como se tivéssemos os dados objetivos, certas condições estruturais objetivas de 2001, mas ao mesmo tempo faltaria, ou estaria ausente, a irrupção popular de rua, de forças sociais e políticas que se mostrou naquele momento.

É importante confrontar as duas hipóteses, pois segue havendo movimentos sociais, segue havendo discussão pública, segue havendo a perspectiva do que significa dezembro na

*Este artigo foi originalmente publicado no site do projeto/coletivo Passa Palavra, 2021.

Argentina, como a presença sempre possível de uma ruptura social e popular com capacidade de impugnação política “desde abajo” que nunca é totalmente anulada ou retirada.

De 2001 para cá existem dois elementos que eu gostaria de assinalar, que tem a ver com essas camadas de temporalidade da crise. O primeiro é sobre o que aconteceu com a questão do trabalho. Para dizê-lo de uma maneira muito sintética: se, em 2001, uma das principais pautas da politização coletiva era o desemprego e o que significava seu enfrentamento dentro de um regime de exclusão de mão de obra das reformas neoliberais, hoje estamos, inversamente, sobreocupados(as): há uma espécie de hiperprecarização por sobreocupação. Precisamos refletir sobre esta clivagem: se naquele momento o fundamental era a pauta do desemprego e a exclusão, hoje há uma espécie de inclusão por extrema precarização e superposição de jornadas de trabalho (que em muitos casos não chega nem sequer a um salário).

Há algo a refletir sobre o que significa esta disputa de tempo. Quais são as novas dinâmicas de apropriação de tempo e de trabalho? E, além disso, lembrar que também esses são os dois elementos a partir dos quais se discute mais teoricamente sobre o conceito de superexploração – ou seja, as condições de apropriação de tempo e de trabalho que já não se podem mais contabilizar por aquilo que chamamos de jornada laboral, senão pelas próprias condições de reprodução social.

O outro ponto – que está totalmente ligado a este – é a questão do endividamento, que se capilarizou, se expandiu para os domicílios, as famílias e os indivíduos. O endividamento se transformou numa forma de amortizar a diminuição de rendimentos e o peso da crise. Relacionado a isso, temos pensado sobre qual é a imagem que circula sobre a crise? Se há uma imagem própria de 2001 era a do estallido; e o que estamos vendo agora é que, nos últimos anos, estamos passando por uma implosão da crise. Não é que não exista crise, mas é que

ela não explode da mesma maneira, para fora, nas ruas, mas implode – explode para dentro – nas casas e nos territórios. Isso nós podemos ver claramente nas dinâmicas de violência, tanto as violências de gênero dentro das casas, quanto nas distintas dinâmicas de violência no território.

Essas formas de violência reorganizam formas econômicas. Reorganizam as formas de organizar a produção e a reprodução coletiva. Então acredito que nesta transformação da imagem do estallido à implosão há outra clivagem importante, e por isso eu falava sobre “2001 sem 2001”: a crise tem uma metamorfose particular ligada às dinâmicas de trabalho, às formas de violência e a outras imagens com as quais podemos pensar suas particularidades.

Para entrar na questão da dívida em particular, acredito que se possa fazer uma genealogia de como, na Argentina, houve uma expansão do sistema financeiro em direção aos setores que estavam por fora do radar das instâncias financeiras bancárias clássicas; e como os subsídios sociais funcionaram por vários anos como parte do vínculo, ou forma de acesso, à bancarização compulsória de certos setores sociais – em particular dos mais precarizados. Precisamos discutir então sobre a relação entre bancarização e políticas sociais, que se modificaram nos últimos 15 anos – basta pensarmos sobre o que aconteceu a partir do IFE [*Ingreso Familiar de Emergencia*]. Pois existem formas de endividamento e formas financeiras que absorvem recursos das políticas públicas. O fundamental é como a expansão e capilarização do endividamento doméstico se transformou em uma forma de organizar a gestão cotidiana da pobreza, da amortização da inflação e da dolarização dos insumos básicos da reprodução social – ou seja, medicamentos, alimentos e moradia.

Isso é chave para pensar o feminismo argentino em particular, sobre como ele se politizou a partir da discussão sobre a dívida. Pois esta capilarização do endividamento doméstico

colocou as casas como terminais privilegiados do sistema financeiro. Temos então um deslocamento e uma espacialidade própria de como as finanças aterrissam nestes territórios domésticos, como a dívida se tornou uma questão chave para garantir a reprodução social, para completar rendimentos; e como a dívida tem também múltiplos sentidos, pois as casas – como terminais financeiros – acabam gerindo distintos tipos de dívida. Quando fazemos pesquisa empírica, vemos que esses domicílios têm uma multiplicidade de dívidas e, muitas vezes, dívidas que financiam dívidas. Então temos que pensar de que forma o endividamento doméstico está garantindo a reprodução social; a forma como este endividamento é múltiplo e, portanto, implica em distintas taxas de juros, distintas relações pessoais ou mediadas com distintas entidades financeiras bancárias e não bancárias; e a maneira como a dívida se relaciona com as políticas públicas. São todas distintas formas que caracterizam esta implosão da vida cotidiana, esta impossibilidade de garantir a reprodução social, esta superexploração do nosso tempo e do nosso trabalho que se compensa com dívida, com essas maneiras de amarrar o futuro, por conta da impossibilidade de resolver, com rendimentos atuais, a vida cotidiana nos seus elementos mais básicos.

Na Argentina há algo interessante, pois isso se discute em termos públicos e políticos. Em particular, se conseguiu – graças à massificação do feminismo – tomar esse tema histórico do endividamento externo e vinculá-lo ao endividamento doméstico. Em particular depois do estado que ficou o país com o endividamento de Macri; e a partir das formas como se fez pedagogia, em particular pedagogia feminista, para mostrar como as políticas de austeridade, de ajuste, de corte de recursos públicos – que implica em endividamento externo –, se traduzem na obrigatoriedade de se tomar dívida para viver. Essa é uma pauta que se consolidou como eixo de inteligibilidade, de compreensão, para entender que hoje nos vemos obriga-

dos(as) a tomar dívida, a financiar cartões, empréstimos entre vizinhos, informais, de todo tipo, para viver.

O ponto importante é ver como a questão do domicílio, do doméstico e das moradias, se transformou nesse terminal financeiro. Isso ao longo da pandemia se aprofundou enormemente, justamente por causa da crise do aluguel – e, o que vimos surgir durante a pandemia, por conta de uma quantidade enorme de dívidas de aluguel, foram os despejos e remoções (inclusive quando esses alugueis estavam garantidos formalmente). E vimos que durante a pandemia também aumentaram os números de violência doméstica e procuramos visibilizar a engrenagem entre essas formas de violência financeira e violência de gênero – em particular observando que os despejos se deram principalmente entre as mulheres com filhos, e que as imobiliárias pressionaram e chantagearam principalmente as inquilinas mulheres.

Portanto, a moradia se converteu, durante a pandemia, no epicentro do conflito, não apenas pela soma de dívidas, mas também porque é às moradias que se dirigiu toda uma nova tecnologia financeira – que tem a ver também com as plataformas digitais e com uma nova onda de bancarização ligada a formas de inclusão financeira que se aceleraram tanto para que as famílias acessem subsídios (como fez o IFE, que incluiu toda uma população que não estava no radar); quanto toda uma infraestrutura para as plataformas digitais de serviços mais ou menos baratos que ajudaram a resolver as condições de precariedade trabalhista, e de intensificação dos cuidados que aconteceram na pandemia.

Com Luci Cavallero colocamos o conceito de “violência proprietária”¹, para pensar como a propriedade exerce e intensi-

1 Disponível (on-line) em: <https://sul21.com.br/opiniaio/2020/07/a-batalha-feminista-pela-propriedade-por-luci-cavallero-e-veronica-gago/>

fica formas de violência durante a pandemia. O que vimos foi emergirem e se multiplicarem dívidas durante a pandemia, que estão cada vez mais ligadas à reprodução social e que colocam a moradia no centro de uma conflitividade estratégica. Pois hoje vemos que a moradia – que antes era conceituada como espaço de resguardo, o privado, o doméstico – agora é completamente assediada por tecnologia financeira, tanto pela questão do endividamento, quanto pela questão das plataformas, ou ainda pela questão da especulação imobiliária.

Então, para terminar, queria dizer dois pontos a mais. Um tem a ver com pensar e mapear os circuitos destas formas de extrativismo financeiro, que articulam tanto estes sistemas de endividamento, quanto a especulação imobiliária, como a conexão entre a expansão da fronteira do agronegócio com o aumento dos preços do aluguel. Não é casual que hoje, na Argentina, se está discutindo lei de aluguel e lei de terras como os dois pontos de maior conflito deste momento. E temos que recordar que as finanças, ainda que se queiram autônomas, que pretendam se abstrair permanentemente do corpo e do solo, não podem deixar de depender do trabalho e da terra. São os dois elementos que, embora as finanças permanentemente queiram se emancipar, não podem deixar de lado – e isso é o que hoje está em conflito. E a moradia está no centro, justamente, pois consegue articular trabalho precarizado, endividamento e a questão da reprodução social.

Então me parece que há uma espacialidade aí que é chave, estratégica, que podemos abordar de distintas formas – desde as políticas de moradia, até a especulação financeiro-imobiliária, (especialmente sobre certos bairros), ou sobre a expansão da fronteira do agronegócio e sua repercussão no mercado imobiliário, e ainda o que implica o endividamento na reprodução social. Creio que há vários eixos que podemos visibilizar e que estão hoje no centro do conflito, conectando permanentemente esta discussão sobre a dívida no nível público – a dívida externa – com a dívida em sua tradução cotidiana, a dívida que assegura o que comemos, como vivemos e a quem devemos.

17. Urbanismo miliciano, remoções públicas e fragmentação política*

As milícias são agentes dos mercados imobiliários não formalizados; as expulsões fazem parte de um modo de gestão das milícias sobre esses mercados; e as remoções públicas não servem ao combate de grupos criminosos.

Marcella Araújo | Professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e coordenadora do Urbano – Laboratório de Estudos da Cidade

Eu fui solicitada a discutir um tema quente, difícil, da ordem do dia. Eu gostaria de começar propondo que a gente pense e discuta as milícias no plural. Isso porque vários pesquisadores vêm se dedicando a estudar o tema e têm contado múltiplas histórias de formação das milícias aqui na cidade do Rio de Janeiro e também na Baixada Fluminense. Em alguns lugares que eu conheço melhor, na Zona Oeste, a milícia nasceu da própria organização de moradores. E aqui eu estou falando de muitos policiais moradores, que organizam a provisão de segurança para si mesmos e seus vizinhos. Em outros lugares as milícias invadem áreas controladas anteriormente pelo tráfico de drogas, com mediações ou não da polícia militar. Em alguns casos, as milícias contam com a atuação de batalhões em operações de “limpeza” de certas regiões, em troca do pagamento de “arregos” por parte dos grupos milicianos, assim como também cobram para fazer vista grossa à venda de drogas em tantas bocas de fumo.

O termo milícia ganhou força, vale lembrar, após a CPI das Milícias em 2008, instaurada pelo então Deputado Estadual Marcelo Freixo, que naquela época ainda era filiado ao PSOL. Desde então essa categoria da “milícia” se tornou uma categoria de acusação em vários territórios do Rio de Janeiro. Em campo, eu já ouvi um presidente de associação de moradores dizendo que “aqui nesse

*Este artigo foi originalmente publicado no site do LabCidade FAUUSP, 2022.

território não tem milícia, milícia é lá em Campo Grande” – fazendo referência a outro bairro da Zona.

Eu fui solicitada a discutir um tema quente, difícil, da ordem do dia. Eu gostaria de começar propondo que a gente pense e discuta as milícias no plural. Isso porque vários pesquisadores vêm se dedicando a estudar o tema e têm contado múltiplas histórias de formação das milícias aqui na cidade do Rio de Janeiro e também na Baixada Fluminense. Em alguns lugares que eu conheço melhor, na Zona Oeste, a milícia nasceu da própria organização de moradores. E aqui eu estou falando de muitos policiais moradores, que organizam a provisão de segurança para si mesmos e seus vizinhos. Em outros lugares as milícias invadem áreas controladas anteriormente pelo tráfico de drogas, com mediações ou não da polícia militar. Em alguns casos, as milícias contam com a atuação de batalhões em operações de “limpeza” de certas regiões, em troca do pagamento de “arregos” por parte dos grupos milicianos, assim como também cobram para fazer vista grossa à venda de drogas em tantas bocas de fumo.

O termo milícia ganhou força, vale lembrar, após a CPI das Milícias em 2008, instaurada pelo então Deputado Estadual Marcelo Freixo, que naquela época ainda era filiado ao PSOL. Desde então essa categoria da “milícia” se tornou uma categoria de acusação em vários territórios do Rio de Janeiro. Em campo, eu já ouvi um presidente de associação de moradores dizendo que “aqui nesse território não tem milícia, milícia é lá em Campo Grande” – fazendo referência a outro bairro da Zona Oeste de onde saiu a Liga da Justiça, a organização miliciana que foi muito visada pela CPI. O território ao qual ele se referia era, nas suas palavras, uma “área de polícia”. E eu acho que a gente tem que prestar atenção a essa autoidentificação. Estamos falando de policiais como moradores da cidade, produtores de cidade, gestores de cidade.

Falar de milícias no plural não quer dizer jogar fora, de maneira nenhuma, essa categoria. As minhas pesquisas em três localidades – um conjunto habitacional em Duque de Caxias na Baixada Fluminense, um conjunto habitacional na Zona Oeste e um conjunto de favelas também na Zona Oeste, mas em outro bairro –, me levam a ressaltar dois pontos principais: um modo de controle de territórios da pobreza em que há monopólio de certos mercados – de vans, internet, TV a cabo, gás, mercados de segurança com a cobrança de taxas de comerciantes e/ou de moradores – e controle do mercado imobiliário. Esse controle se dá de várias formas: em alguns lugares estamos falando de cobrança de taxas de segurança de moradores, em outros lugares são taxas sobre transações imobiliárias – taxas sobre contratos (mesmo que não registrados) de aluguel, transações de compra e venda – e, em alguns outros lugares da cidade, há também grupos milicianos que têm suas próprias construtoras, imobiliárias e lojas de construção. Então são múltiplos mercados dominados e monopolizados pelas milícias, que criam uma nova ordem na cidade, uma nova maneira de produzi-la e geri-la.

Mas além de falar das milícias no plural, acho que temos também que discutir remoções no plural. Falar de remoções no Rio de Janeiro ativa muitas memórias de políticas habitacionais que remontam ao início do século XX – não vou rememorar todas elas, basta dizer que estou falando a partir de uma cidade que passou pelas reformas de Pereira Passos no início do século XX; por tantas remoções do governo Carlos Lacerda ainda no Estado da Guanabara, que removeu famílias no entorno da Lagoa Rodrigo de Freitas, na Zona Sul, para a Zona Oeste; e por remoções olímpicas para produzir esta versão da cidade empresariada na preparação para os megaeventos, principalmente a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016, nas duas primeiras gestões do prefeito Eduardo Paes. Vamos chamar estas remoções de “remoções públicas”, capitaneadas por programas governamentais.

Vamos fazer uma pequena recapitulação, que vai soar muito conhecida para aqueles que estudam questões urbanas, mas que acho importante para encontrarmos certos pontos de convergência entre esses programas governamentais e a atuação dos grupos milicianos que eu descrevi anteriormente. Remoções públicas começam com um anúncio da remoção de certas áreas e a apresentação das justificativas – mais ou menos relevantes, mais ou menos legítimas. Em seguida ao anúncio, chegam os técnicos e engenheiros, topógrafos, agentes comunitários que marcam as casas para a remoção e começam o cadastro das famílias. O Estado oferece três modalidades de compensação para as famílias que serão removidas: a indenização (pagamento em dinheiro pela casa que vai ser perdida), uma compra assistida (intermediação para a compra de uma nova casa em troca desta que será perdida) e a troca – e o termo é esse mesmo – da casa removida por uma unidade (casa ou apartamento) em conjunto habitacional.

Como tantas pesquisas vêm descrevendo, essas remoções animam mercados imobiliários locais de múltiplas formas. As pessoas se engajam, se antecipam muitas vezes, com temor da remoção e da perda do valor das casas e vão para outros lugares. Outras famílias se endividam, compram casas para negociar em melhor situação com os agentes comunitários. Outras tantas famílias são expulsas das suas casas para que pessoas com ligação com as milícias ou com o tráfico de drogas as ocupem e possam “ganhar” outras em conjuntos habitacionais. São múltiplas possibilidades e as pessoas, de uma maneira ou de outra, acabam participando, ou sendo instadas a participar dessas transações imobiliárias.

Aqui temos um ponto de convergência entre as remoções e tantas das práticas de expulsão que grupos milicianos praticam como uma forma de gerir o mercado imobiliário não formalizado. Frente às remoções públicas, lideranças ligadas às associa-

ções de moradores e milicianos se engajam desde o momento dos anúncios das remoções e os cadastros das famílias, impondo uma série de transações aos moradores. Nas minhas pesquisas, eu tenho visto que vários grupos milicianos se valem destas remoções públicas e destas três modalidades de compensação que os programas governamentais oferecem para as famílias, para agir sobre o mercado imobiliário e expandir suas áreas de controle. Nos momentos dos cadastros eles conseguem criar as portas e as pontes para acessar conjuntos habitacionais: com transferência de famílias e de pessoas ligadas a eles para estes novos apartamentos ou casas; com a nomeação de síndicos nos novos conjuntos; ou com controle da gestão condominial. E a partir deste controle do síndico e da gestão condominial, a milícia amplia a cobrança das taxas anteriormente mencionadas, cria redes de transporte de vans, cria novas frentes para a venda de serviços urbanos como internet, TV a cabo e gás. Os milicianos não chegam – tenho conseguido acompanhar isso nos últimos anos – depois da remoção, para ocupar espaços deixados em aberto, na “ausência do Estado”. Eles participam das negociações durante as remoções públicas, se engajam nesses cadastros, se valem destas modalidades de compensação a que eu me referi anteriormente, para aumentar as áreas sob seu controle e os seus tentáculos de poder.

Gostaria de levantar três pontos para o nosso debate: o primeiro é pensar que as milícias são agentes dos mercados imobiliários não formalizados. Elas organizam ocupações de terra, mutirões e obras; produzem prédios de apartamentos – como vimos nos casos da Muzema, que desabaram em duas ocasiões recentemente; alugam e vendem casas; cobram taxas de aluguel e taxas sobre transações de compra e venda. Temos que olhar com cautela para estes mercados imobiliários não formalizados, para não criminalizar a moradia popular. Afinal, as cidades brasileiras foram autoconstruídas e os puxadinhos

para acomodar a família são parte da vida das classes populares, de como elas têm acesso à cidade. Mas as milícias se apropriam, taxam esta autoconstrução e monopolizam uma série de mercados criando novas formas de gestão dos tantos territórios da pobreza.

O segundo ponto que eu gostaria de levantar é que as expulsões fazem parte de um modo de gestão das milícias sobre esses mercados imobiliários não formalizados. Essas expulsões agravam nosso já dramático problema da moradia, pois deslocam famílias para mais longe, para áreas mais periféricas, mais precárias, quando não, áreas de risco. Alimentam, neste sentido, os próprios mercados imobiliários não formalizados.

E, por fim – isso vai soar como uma platitude, mas é importante falar –, as remoções públicas não servem de maneira alguma ao combate de grupos criminosos. Aqui no Rio os governantes ainda falam muito em fazer políticas de urbanização como forma de combater a criminalidade. Mas, como eu tentei trazer na discussão, os momentos do cadastro nas políticas habitacionais são momentos de negociação, de inscrição das políticas habitacionais sobre os territórios da pobreza, desde os anos 1980 controlados por grupos criminosos – milicianos ou traficantes de drogas. Isso quer dizer que as políticas habitacionais afetam mercados de segurança, mercados imobiliários e mercados de drogas. E uma série de negociações não previstas são desdobradas para gerir e acomodar esta inscrição das políticas habitacionais sobre estes territórios. Das fricções, conflitos e negociações, a contragosto, a política habitacional, infelizmente, tem servido como uma frente de expansão urbana para grupos milicianos e traficantes de drogas. Os conjuntos habitacionais já nascem dominados por estes grupos. Nesse sentido, estamos falando de políticas habitacionais que têm uma série de questões que alimentam o próprio problema que elas querem combater: com estas negociações nos momen-

tos dos cadastros, elas alimentam mercados imobiliários não formalizados controlados por grupos criminosos, garantindo a expansão desses grupos e deixando tantas famílias em condições vulneráveis.

Trabalho social e fragmentação do Estado

Minhas pesquisas sobre políticas habitacionais são feitas com as agentes comunitárias. E essa figura é bastante interessante e particular porque são, em muitíssimos casos, moradoras – o gênero é bastante marcado – de favelas, loteamentos, periferias, contratadas para atuar como agentes do Estado. Minhas entradas em campo, há 15 anos, são feitas com estas mulheres. São complexas as situações que elas enfrentam nas horas de negociar com tantos poderes locais. Uma fala muito recorrente entre as agentes comunitárias sobre o que é fazer o trabalho social das políticas urbanas, ou seja, seu próprio trabalho: “enquanto Estado, elas mentem para os moradores; mas, enquanto moradoras, elas sofrem com as mentiras que elas mesmas contaram”. Elas vivem dilemas morais e políticos dramáticos. Deixo esse ponto claro para entendermos que são estas mulheres – em posições bastante vulneráveis, que encontram na atuação em políticas públicas o seu trabalho – que negociam na hora dos cadastros. Essa é a configuração de poder em que o Estado se apresenta mais fragilizado, fraco, porque mobiliza agentes comunitárias que vivem o dilema de ser Estado e moradoras. E a elas é delegada esta responsabilidade imensa de negociar as inscrições da política urbana ou habitacional sobre os mercados controlados por traficantes de drogas e milicianos. Minhas pesquisas analisam a produção da cidade a partir dessa microatuação do Estado através do trabalho social.

São múltiplas modalidades de presença do Estado em territórios populares, ora pelos braços armados das polícias e forças armadas, ora se apresentando em arranjos com tantas empresas e bancos, ora se apresentando pelo trabalho social – ora forte ora fraco. O dilema que eu coloquei das agentes comunitárias chama atenção para um processo que tem me mobilizado muito a pensar: a própria mercantilização do trabalho comunitário.

As agentes comunitárias têm as relações de trabalho as mais diversas com o Estado: têm as estatutárias, as funcionárias públicas, aquelas que vieram dos movimentos sociais dos anos 1970; mas temos também as agentes comunitárias que se cooperativaram nos anos 1990, as assalariadas pelas ONGs, as assalariadas não formalizadas de tantas empresas sociais que foram surgindo para prestar o trabalho social para políticas urbanas. São dessas situações de trabalho que surge o dilema moral e político de ser moradora e Estado e que colocam estas mulheres com grandes responsabilidades políticas e sociais. Elas estão em relações frágeis, tendo que manter os seus trabalhos como agentes comunitárias, seus vínculos com o Estado e negociar com os moradores, traficantes e grupos milicianos.

É importantíssimo frisar que essas negociações acontecem com arma na mesa. A violência, o uso da força, está sempre no horizonte de possibilidades. Para contornar que se deflagrem conflitos violentos, elas negociam, com traficantes e milicianos, os cadastros de pessoas ligadas a eles. Após a remoção, nos encontros de educação sanitária e patrimonial que antecedem a mudança das famílias, os milicianos nomeiam os síndicos. Esses encontros são interessantes, pois são momentos nos quais o Estado assume cara e corpo, e o faz através da contratação de moradoras de favela, loteamentos e periferias como agentes comunitárias. São elas que garantem entrada, circulação e capilaridade do Estado nos territórios e são estas pessoas que

negociam com traficantes, donos de morro, milicianos. É o momento da interação face a face entre o Estado e esses grupos criminais. Uma interação que é assimétrica, sempre assombrada pela possibilidade do uso da força.

Mas o que se faz nestas negociações? Uma possibilidade é, como já mencionei, negociar o cadastro de pessoas ligadas à milícia ou ao tráfico de drogas para que ganhem os apartamentos e casas e, desse modo, esses grupos obtêm certo lucro no momento da remoção. Outra possibilidade é negociar desenhos de obras. Milicianos e traficantes não sentam para desenhar a política urbana, mas conseguem nessas reuniões com agentes comunitárias pressionar por um redesenho de obras: mudança no seu traçado, construção de áreas de comércio nos conjuntos habitacionais, mudança do local de instalação de postes de luz – para que não iluminem atividades de endolação e da boca de fumo. Então essas negociações na obra – que envolvem as agentes comunitárias, os próprios trabalhadores da construção civil, engenheiros e técnicos dos governos e as figuras mais fortes do tráfico e da milícia – acontecem enquanto as obras vão sendo realizadas e, nesse sentido, produzem um resultado diferente do planejado pela política urbana.

Além disso – e isso é um ponto importante – vários desses milicianos e presidentes de associações de moradores ligados à milícia também organizam espaços de discussão com parlamentares, subprefeitos e funcionários da burocracia estatal para realizar tantas destas negociações dos impactos das obras sobre os seus territórios. Há as audiências públicas, mas há também essas arenas políticas particularizadas em que uma série de outras negociações são feitas e que vão se desdobrar sobre a vida de toda a comunidade, loteamento ou favela.

Recosturar redes supralocais

É importante destacar as tantas arenas políticas que são criadas pelos moradores que têm resistido às remoções dentro dos territórios controlados. São experiências incríveis de arenas que se criam dentro das favelas em processo de remoção que fazem frente, criam espaços de discussão sobre o direito à cidade em paralelo a estas arenas criadas pelos milicianos e seus presidentes de associações de moradores. Arenas que mobilizam redes políticas supralocais: alianças com universidades, com outros movimentos de favelas, com movimentos sociais urbanos mais amplos, para trocar estratégias de organização, mobilização, comunicação. Há um esforço de, apesar do controle, encontrar frestas nesta dominação local e promover debates em defesa do direito à moradia e à cidade e criar essas pontes para fora dos territórios.

Estamos diante um cenário de uma forte fragmentação, em que temos múltiplas arenas para a discussão das políticas urbanas. O cenário é desafiador, política e intelectualmente, mas concluo minha fala destacando o esforço de costura por parte dos moradores e movimentos de favelas. Temos que recosturar redes, teias e movimentos maiores para além do território, desterritorializar as questões nesse trato fragmentado promovido pelo Estado.

BLOCO V:

Dispossessions in contemporaneity



18. Territorial dispossession under financialised capitalism and its discontents: insurgent spatialities and legal forms*

Raquel Rolnik, professor at the Faculty of Architecture and Urbanism at the University of São Paulo (FAUUSP), and coordinator of LabCidade | **Carolina Amadeo**, lawyer and PhD candidate in Law at Birkbeck College - University of London | **Moniza Rizzini Ansari**, lawyer, postdoctoral researcher in the Graduate Program in Law at the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ)

The financialisation of land and housing marks a new empire colonising the urban landscape in which territories are increasingly captured and populations are dislocated and dispossessed. Under this model of urban development, the link between capital and built space has reached unprecedented scale and speed by mobilising new legal, political and economic instruments. In this article, we examine how law constitutes and operates this link by enabling a true domination of finance over built space. At the foundation of the connection between space and finance lies the liberal idea of private property, which has historically modulated the territorial organisation of cities and established borders between the city and its margins. Identified all over the world as outcast and subnormal, the urban margins are stigmatised, criminalised and racialised places which are under permanent threat and, simultaneously, functional to the real estate financial capital. Performing the role of preferred territories to be used as new frontiers of capital expansion, these places can be deeply marked by violence and destruction in the name of legality. But in addressing this scenario, it is important to recognise that the city is under dispute and, beyond the capture of territories by finance, there is also a permanent movement of emplacements, generating landscapes for life. Different resistance experiences in cities around the world, with their use of insurgent tactics such as occupations, communal forms of ownership and other collective and complex bonds

*This article was originally published in: ROLNIK, Raquel; AMADEO, Carolina; RIZZINI ANSARI, Moniza. Territorial dispossession under financialised capitalism and its discontents: insurgent spatialities and legal forms. *City*, v. 26, n. 5-6, p. 929-946, 2022.

with land, perform blockages against the referred submission of built space to finance. We argue that, in this 'urban warfare', space is not the scenery where battles take place, but rather the object of these battles itself. In this context, insurgent spatialities and legal forms emerge as key collective processes of building new forms of urban life.

Introduction: the colonisation of the city by finance¹

We shall start by thinking about the very strange landscapes that we find now around the world, departing from the experience of one of the authors: as UN's special rapporteur on adequate housing, Raquel Rolnik often travelled to diverse parts of the globe. Once, arriving at her destination, tired and jet-lagged after hours of flight on her way to the hotel from the airport, she looked around at the landscape wondering where she was: was it Dubai? Chicago? Astana? Belgrade? Rio? It does not matter as from what she saw she could be anywhere: shopping malls, corporate glass towers, international chain hotels, all of which looked identical despite affirming uniqueness and singularity in their spectacular architecture of grand forms. We see these forms repeatedly across the globe; taking over territories in hitherto such different cities. What do those identical forms have in common? Why are they taking over cities? (see Figure 1)

In principle, it is not a matter of a generalised lack of imagination in current trends in architecture. On the contrary, architectural artefacts present themselves in very imaginative

¹ This essay is the result of an exchange between the three authors that started in 2019 at the conference 'Law at the Margins of the City', organised by Carolina Amadeo and Moniza Rizzini Ansari at Birkbeck School of Law — University of London. It has been developed from the keynote address given by Raquel Rolnik opening the event, which also marked the UK launch of her book, *Urban Warfare* (Verso 2019).

forms. Instead, those are forms that correspond to real estate products identified and priced in the global financial market and, therefore, capable of attracting part of the 'wall of money' that circulates around the planet in a permanent search for expansion fronts (Aalbers 2016). They are hungry to 'park' somewhere in order to extract interest for the capital invested, and then grow bigger, and then find where to park next in order to get more interest in a compound movement of accumulating and generating rent, in an infinite cycle.

Yet, one could ask: why does this electronic cloud find in built space the essential forms for its remuneration, growth and increase of power? What are the effects of the advancement of this cloud to urban culture and landscape? What new configurations and agencies in State-market relations are established to enable the implementation and management of this advancement? How is law implicated in this process? What are the pre-existing territories and how are they captured, transformed and displaced? How do resistances and insurgencies emerge in these interfaces, generating clashes and disputes over places? How do these insurgencies, then,

Figure 1

Rent seeking landscapes: examples from Astana, Belgrade, Dubai and Chicago. Collage by authors using images from Wikimedia Commons. The copyright of each image is under Creative Commons licenses. From top left: [Ken and Nyetta, Central Downtown Astana, Kazakhstan \(2011\) CC BY 2.0](#). [Sava52Bogdanovic, Architectural visualization of Kula Belgrade \(2021\) CC BY-SA 4.0](#). [Oiva Eskola, Skyscrapers in the Dubai Marina \(2015\) CC BY-SA 2.0](#). [King of Hearts, Eight-segment panorama of Chicago, Illinois \(2015\) CC BY-SA 3.0](#).

Source: Collage by authors. The copyright of each image is under Creative Commons license



reconfigure the urban space? All these interrogations lead us to a basic premise in the 'urban warfare', i.e. that space is not the scenery where the battles take place, but rather the object of these battles itself (Rolnik 2019).

To start addressing these questions, we must bear in mind that we are dealing with an old problem in a completely new and unprecedented scale, and thus made visible in recent years (Poovey 2015). The link between capital and built space is not new at all; under capitalism, capital investment is required to build its own infrastructures. It is the very nature of capitalism, since its origins, to mobilise geographic expansion or restructuring in order to solve its periodic crises of overaccumulation (Harvey 2001). The construction of new infrastructure—investments that are fixed in space to ensure greater speed in the movement of goods (as did the railroads in the 18th century, for example)—opens fronts of expansion for markets and investments. But, at the same time, they generate barriers to expansion itself, as spaces become devalued and then have to be creatively destroyed to make way for new expansion fronts (Harvey 2018). It is in this sense that David Harvey presents the concept of spatial fix as central to understanding the production of space and its permanent reconfigurations. 'Fix' must be understood in the sense of turning something fixed, but also in the sense of repairing or recovering (Harvey 2001).

More recently, the process of financialisation has brought significant changes in the relation between capital and built space by increasingly dematerialising it. It was effectively raised to an intangible level, where former barriers such as time and space do not operate as they used to. This is so, firstly because of the new possibilities of surplus capital to move very quickly from place to place without any barriers—including without paying taxes when parking in specific territories, as the offshore practices exemplifies. The capacity of international

money to move and assemble has changed dramatically in recent decades. Secondly, the digital revolution has facilitated circulation and movements turning them into a virtual flux. Rather than real pieces of gold or silver moving from place to place, it takes only a single gesture for capital to come and go. It takes only a bit to invest in or to bankrupt and destroy the economy of an entire region. A third significant change has been massive securitisation and the consequent creation of new financial and planning instruments in order to enable capital to come and go from built space without physically or materially changing the ownership of the place (Polanyi Levitt 2013; Storm 2018). This has enabled the emergence of instruments such as real estate investment funds, through which one can buy and sell a share of a large property such as a shopping mall without physically buying or selling an actual piece of it—not a flat, nor an office. Instead, one sells or buys the entitlement to have a future participation in the income of that particular investment. The creation of such financial instruments is central because it has the power to turn built space, which is very material and fixed, into something that can circulate fast and freely without ever having to move.

Until finance's transformation of fixed objects into assets, that is, abstract papers that represent future income linked to a given location—, the fixed and immovable character of space (spatial fixity) represented a limitation for its circulation in the financial market. Now, financial instruments such as shares of real estate funds, receivable certificates and mortgage securitisation allow the almost infinite circulation of the asset, without it having to be moved out of place or even individualised. They also allow the quick entry and exit of capital with no heavy and complex transaction costs or notary manoeuvres. In other words, architecture—the most tectonic of the arts—has been dematerialised to circulate, through technologies and

information flows, as pure value, or better said, as a future expectation of value (Polanyi Levitt 2013; Storm 2018). The emergence of such a variety of complex financial instruments has consolidated a link between the rapid, immaterial and abstract level of finance and the concreteness of built space.

The main reason why built space—real estate in general and housing in particular—has become such an important part of the circuit of capital valorisation is that land is a very powerful collateral (Aalbers 2016). The more property one has, the more one is able to raise financial capital in order to grow and to compete in the financial circuit. Having collateral is important for corporations, investment funds and sovereign funds to leverage their profile and rating in the financial circuit. And the interesting fact is that there is no actual need to use or to mobilise these properties. Unlike it might seem, all those shining empty towers that we find in big cities around the globe are not failure investments; being empty or not is not very significant because of a central characteristic of built space, which is the fact that property has a long-duration materiality. Property's long duration allows investors—especially those that need returns in the long run, such as pension funds and insurance companies—to keep empty buildings. Even if empty, these built spaces are registered as assets 'on the books', where they perform their most important function in the financial circuit. Those new products of the 'real estate/financial complex', as termed by Manuel Albers (2016), are taking over our cities without even being used for anything, except being 'on the books'. And this strict link between real estate, built space and financial capital propelled the presence of financial capital in cities, in urban policies and housing policies.

This is a truly global process forming a new colonial empire that is faceless and flagless. In other words, deterritorialised, abstract, fictitious and speculative by nature—because those are intrinsic characteristics of the financial market, the game of

expectations and future bets—this new colonial power occupies cities around the world, creating what we can designate ‘income generating landscapes’, entirely destined to guaranteeing future remuneration in the form of interest capital. But also, similarly to what happened in all concrete experiences of colonial imperialism, financialisation finds expression in a profoundly unique way in each location, depending on the specificities of the political economy of the land where and when it parks (Rolnik 2019).

Bringing into focus the title of this Special Features, *Law at the Margins of the City*, we are particularly interested in interrogating the role of law in the constitution of these landscapes. With normative power to establish the rules of construction of these forms—producing, reproducing and maintaining the link between finance and built space, but also defining the boundaries of territories and bodies subject to dispossession as well as using the judicial and repressive system to impose and govern them—the legal apparatus of the state has been one of the protagonists of the transformations, contradictions and disputes around the territory (Amadeo and Rizzini Ansari 2021). In addition to the dismantling of all sorts of regulatory barriers to the planetary circulation of financial assets that may still exist—part of processes of transformation of global economies under neoliberalism—law has had an active role in the establishment of the financialised city as well as its margins, which we discuss in what follows.

Law’s part in producing ‘income generating landscapes’ and their margins

The essential condition for built space to become a financial asset—circulating freely in the global financial market as we have seen above—is the existence of only one form of legal relationship between the asset owner and the

physical space it occupies: registered individual property. This point is important because, as we will see, the paradigm of registered individual property, hegemonic over all other forms of relationship between individuals and the territory, has been one of the most powerful motivations for denying the right to exist to other types of territorial ties—take for example, historic possession or ancient and sacred connection to land of Indigenous communities that are obliterated by a system of registered property (Bhandar 2015). Such a system of registration enables the correspondence between a physical and material place and a piece of paper containing rational and abstract mathematical coordinates. It ‘decodes’ physical space and blurs its complexity, translating it into a quantifiable and measurable thing, necessary for the fluxes of capital as seen above. Contrary to common belief, registered individual property is not necessarily the form that provides greater security of tenure—particularly for the vast majority of those under the legal category of ‘no property’ (Baron 2004; see also Varley 2016 for a critique of titling as security)—, but it is definitely the one most free of bonds to circulate in the market.

This hegemony of property as the only legitimate form of possession is part of a not yet completed process of the past 250 years in the history of humanity’s relationship with inhabited territory. The history is most typically recounted as beginning with the enclosure of communal lands and the separation of land and labour in Europe and then takes the shape of a legal-political form with the formulation of the liberal state (see Blomley 2007; to revisit this history from the perspective of the struggles resisting it, see Federici 2014a; McDonagh and Griffin 2016; on how this history directly relied on colonialism and legal experiments in ‘the new world’, see Herzog 2015; Keenan 2018; Bhandar 2015). The liberal contractualist tradition organising economies and societies in their links with the

territory emerged from a new concept of property in land based on spatial exclusion and absolute right to individual ownership which links *persona* to *res* via contractual interactions, which gives rise to the basic legal conceptualisations of rights and duties (Tigar and Levy 1977). This model is later consolidated in the form of nation-states, which provides the conceptual and practical matrix of the notion of the public, conceived as separate albeit intrinsically connected to the private (Weintraub 1997; Harvey 2014).

Since the 19th century, when governments started to implement systems of circulation, sanitation, maintenance, leisure, among others, public space is understood as private property of the State, essential to their tactics of governmentality (Piven and Cloward 1972; Garland 2014). This moment marks the birth of urban planning as a discipline, a practice that articulates technical knowledge derived from medicine, engineering and other sciences to build a territorial administration of the whole city under the sign of order, rationality and efficiency (Friedmann 1987). The interventions in the territory are related to allowing greater speed in the circulation of goods—for example the plans of Haussmann, the Ring of Vienna, and the expansion made by Cerdà in Barcelona, establishing regional connections (Harvey 2003; Urbano 2016). These systems are extroverted forms of urbanism that express themselves through a space defined as public, that is, managed by the State's bureaucratic and legal apparatus.

While public space starts being regulated by and for state control, the idea of zoning is introduced in the instrumental language of urban planning. Zoning refers to the adoption of rules of volume and uses, taking the 'private lot' as the basic reference unit. By assuming functionalist principles, urban planning starts to determine the fate of the city through the definition of real estate products that can be built in each

place: the factory, the bourgeois housing, the commercial areas, the worker housing (Mancuso 1980). It is in the industrial city—especially in the post-war period with the spread of Fordism—that urban planning becomes a vanguard movement, structuring itself around the notion of urban space as the locus of production and circulation of goods as well as the reproduction of the labour force (Friedmann 1987).

By the beginning of the 20th century, with the growth of the workers' movements in countries located at the centre of capitalism, urban planning becomes guided by not only the idea of providing a land reserve for industrial and commercial expansion, and investing in infrastructure necessary to increase their speed and productivity, but also by the strategic definition of the State as a redistributor of goods and services by means of their national legal systems (Piven and Cloward 1972; Garland 2014). Assuming its welfare feature, part of the surplus capital—and of the urban land—are captured to compensate non-owners (both of land and means of production), with public investments in social housing, educational equipment, health and leisure, thus securing the reproduction conditions to the workforce. In Europe and in the United States, rationalising and reforming ideals found in urban politics and urbanism not only a field of application, seeking to integrate the poor and so-called 'dangerous classes' for social cohesion under capital, but also a true laboratory of territorial reconfiguration through law reforms (Piven and Cloward 1972).

To arrive at the financialised city we have described earlier, it is important to consider the neoliberal restructuring of states, a process first experimented (through legal change) in Latin America—namely by the Chicago school in Chile during the Pinochet era—and consolidated in the late 1970s in England (with Thatcher) and the United States (with Reagan) and then spreading across the world as a response to the public debt crisis

caused by the international rupture with the gold standard and the liberalisation of the exchange rate (Brenner and Theodore 2002; Hodkinson 2011). The theory was that states, indebted due to high public spending, should step out so that the free market could compete and flourish, assuming its functions. Thus, in the field of planning, norms and rules should be relaxed, the principles of universality and equity abandoned, and urbanism should focus on the promotion of locations capable of attracting surplus financial capital. The mantra of this new planning model is to 'unlock land values' (Peterson 2009) in a shift towards deregulation and de-statisation, again by mobilising legislation and norms. That is to say, the best use of a place is no longer to meet the needs of rationalisation, but to generate more income for those wishing to invest in it.

However, in practice, instead of stepping out, the state assumed a new role leading a process of ideological and material destruction of the welfare state and constituting new expansion frontiers for the market. Within a new global pattern of legal reforms, States have become very important players in the financialisation of built space, opening up territories for the fluxes of capital to come and go without imposing barriers. For this, national legal systems have created incentives for capital, not only permitting it to enter, but actively attracting it, and creating the frameworks which provide new frontiers for the financial fluxes to park in. For example, recent global transformations in housing policies demonstrate this process, where public housing estates are demolished or privatised to give rise to a unique paradigm of home ownership accessed through mortgage credit through large public subsidies (see Rolnik 2019). The subsidy can be operated through tax exemptions or, as is the case of countries in the peripheries of global capitalism, such as Brazil, through the provision of public resources for buyers to purchase standardised

products offered by construction corporations (Shimbo 2019). This operation connects the principle of registered individual property as the hegemonic tie to land (home ownership is sold as the one and only housing solution for all), with the new focus of urban planning of unlocking land values (the circuit of finance is imposed on families as the only way to access housing). This operation also transfers the financial burdens from States to families, exposing them to the fluctuations of the financial market in a debt-based economy (Federici 2014b). In the meantime, the regulation of such market is also actively dismantled by the States, in order to liberate territory for global monetary and financial speculation—with its voracious appetite, now on a transnational scale, watching over the huge mass of private capital that replaces public pensions, health and social security systems, among others. The 2008 mortgage and financial crisis, which led thousands of indebted families to lose their homes without any public housing policy option available to cope with the situation, was already one of the effects of these transformations in countries such as the United States, Spain, Ireland, among others (Kaika and Lamarca 2014; Chakravartty and Ferreira da Silva 2012).

The disposal of public land for the real estate/financial complex to make Public Private Partnerships viable is also an indicator of this new global legal pattern, in which public patrimony—which in its origin were common goods— are transferred directly and without mediation to the private sphere. Urban renewal operations are also ‘released’ from the constraints of the public sphere: they are not previously inscribed in plans, they are not debated and negotiated in institutions designed for this purpose, such as city councils. To make the business viable, private contractual relations are negotiated based on business models and not on the needs of the city, outside administrative agencies and parliaments,

and thus isolated from public accountability and democratic control (Raco 2014). Not even the judiciary is maintained as a locus of appeal, since these contracts are submitted to private arbitration.

These models penetrate cities and urban policies, capture territories, colonise spaces and ways of living. It is not by chance that they park in and destroy precisely the ‘landscapes for life’, i.e. the poverty-stricken territories at the margins of the ‘income generating landscapes’, where urban life flows at a mundane and ordinary scale. While in the Fordist and Keynesian era of capitalism, these territories of everyday urban life functioned as the locus of an industrial labour reserve, in the age of finance—and neoliberal urban planning— they are land reserves, ambiguous and permanently transitory zones that continually disappear to give place to landscapes of private revenues. This is the object of the next section. Beyond discussing the forms of the interventions that capture the ‘landscapes for life’, which is the object of a vast literature in the fields of modern architecture and urbanism (see Peck, Theodore, and Brenner 2009), the focus in this article is to construe the transformation of such ‘landscapes for life’ into capturable urban margins (locally and globally) as the most productive (indeed destructive) outcome of law’s part in the formation of the ‘income generating landscapes’ addressed in this section. Hence, we highlight what these forms mean from the point of view of what was—or is— portrayed as outside the active governmentality of the State, i.e. the margins and their territorial logics.

The margins of the city or the living space of the poor

If until now we have focused on the origins of the Western and European ideals of intervention in cities, we must also reemphasise the neocolonial imposition of those urban

renewal operations in cities in the peripheries of capitalism. In territories organised under different tenure systems, the abstract signs of private property and rational organisation overlap with the everyday signs of the land as shelter, resource and symbolic reference (Watson 2009). By transforming pre-existing territorial dynamics, the abstract signs of property also delimit, eloquently and permanently, the 'outside' (Watson 2002). This outside, pushed to the margins of the city, is and has always been strongly marked by ethnic-racial elements reflecting its colonial foundation (Yiftachel 2006, 2020; Chakravartty and Ferreira da Silva 2012).

We are referring here to what we have termed 'landscapes for life', in contrast with the 'income generating landscapes'. Built by and for the majority of people, they are based on the territorial logic of survival, needs and desires for improved livelihoods. They install and spread gradually, with no previous plan, but in a permanent relationship with the forms proposed by planning, in scarce conditions and resources, on available locations, that is, the distant peripheries, areas declared unsuitable, abandoned land and buildings. They are Favelas, bastees, kampungs, shanty towns and slums. Their existence—and persistence—in the cities on the periphery of capitalism, as well as in the ghettos and banlieues in its centre, permanently challenges the universalist efforts of the ideals of urban planning with 'subaltern' productions of space (Roy 2011) (see Figure 2).

In all of these cases, there is an association between a spatiality marked by the logic of life in contexts of limited resources and a socio-political condition of being the outcast, marginal or out of order. The very choices of terms to designate this spatiality—historically associated with criminality, vagrancy, squalidity, backwardness and disorderliness—not only carry a condition of alterity, but also clearly express a discriminatory gestalt (Wacquant 2008). The modernist imagination underpinning the

theory of marginality has been in charge of portraying them as a sign of the archaisms of underdevelopment, that is, of the political-territorial configurations yet to be modernised (Rizzini Ansari 2022). This is in stark contrast to the views of an orderly growth of the market and of the suburbs of white picket fence homes owned by white North American families, or the giant housing estates on the wealthy fringes of cities both in the world's North and South.

Here, we want, once again, to focus this debate specifically under the lens of planning theory and, particularly, the normative role of urban planning in the dominant political economy of space organisation. In the concrete experience of cities, the destruction-removal-eradication of these nameless spaces—we refuse to call them 'informal', what does 'informal' even mean? without a form?—are often done with the use of violence, in the name of sanitation, legality and ecological preservation, and also often employed as an instrument of the war on drugs, associating the presence of drug trafficking or other illegal activities to these territories (Valverde, 2005; Ferreira da Silva 2014; Roy 2011). The alternative offered is eviction and, in the best-case scenario, resettlement to housing complexes in the farthest urban peripheries. Indeed, the financialisation of housing in countries like Mexico, Chile, Brazil, South Africa, entailed that the way for financial capital to get into housing was exactly to promote huge housing complexes in the peripheries of cities without proper connections, without urban life, without diversity, creating only low-income residential places as an alternative to living in slums (Rolnik 2019). This is ever so clear in Santiago, where this model of housing policy is being implemented since Pinochet's early 80s, when all *campamentos*, where the working class used to live in the central areas of Santiago, were completely destroyed and moved to huge housing complexes built by private developers—the same developers and investment funds that afterwards

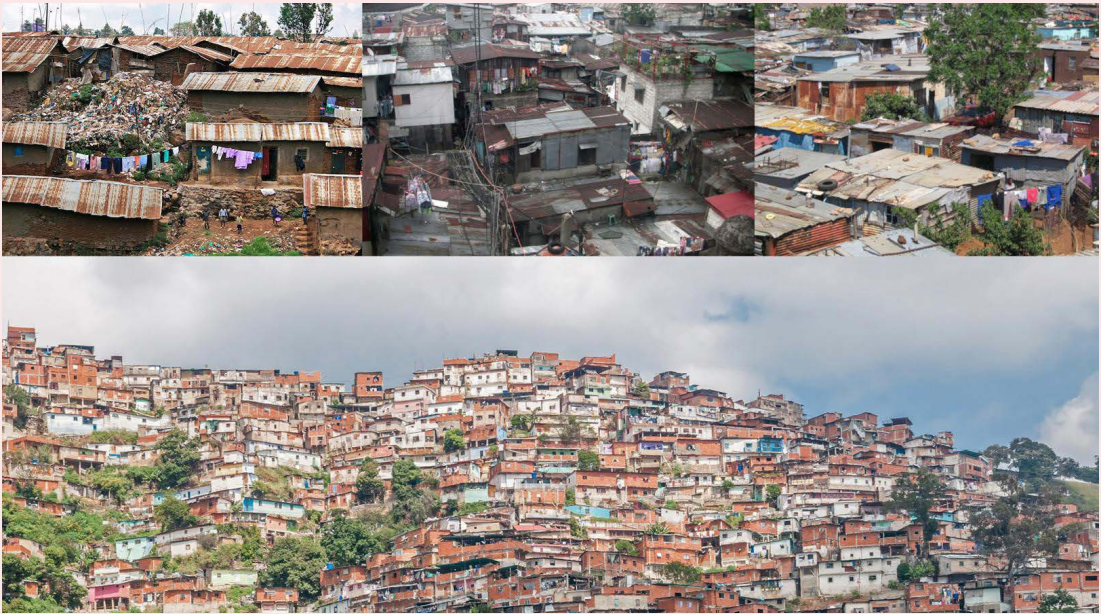


Figure 2

Urban margins landscapes: examples from Nairobi, Manila, Johannesburg and Caracas. From top left: Colin Crowley, Kibera Nairobi Kenya slums shanty town (2008) CC BY 2.0; Matt-80 Soweto township (2005) CC BY 2.0 Mike Gonzalez (TheCoffee); Manila shanty (2006) CC BY-SA 3.0. Wilfredor; low income neighbourhood in Venezuela (2013) CC0 1.0 Universal Public Domain Dedication.

Source: Collage by authors. The copyright of each image is under Creative Commons license.

migrated to Mexico and then to Brazil. This is also visible in the case of Spain, where massive production of housing also occurred during the years of housing boom and created a new frontier for the real estate financial capital in the central areas. The first step is always to get rid of the poor with alternatives of homeownership in distant areas, although nowadays we see another wave of financialisation in Spain's urban centres, as the centres became the new frontiers of financialisation of housing through rent rather than homeownership (Mendez 2019).

Often enough, entire neighbourhoods are immersed in a state of ambivalent exception or 'permanent transience' (Rolnik 2019) in which the legal/illegal, legitimate/illegitimate, authorised/unauthorised categories are constantly changing and called into question, including by the inhabitants themselves. These are 'gray spaces', in the words of Yiftachel (2009), spaces of shadow, urban spheres that are repeatedly situated between the illumination of legality, security and full insertion in cities, and the darkness of removal, destruction

and death (Telles 2010). Territories with shifting definitions of the legal and the illegal, constructed from different types of pressure, political mediation and levels of legality (Rolnik 2019). Urban planning is central to the constitution of these ambiguous spaces by providing the language and legal tools to demarcate the changing boundaries between the norm and the exception, which is defined by the ideal planning model (Rolnik 1997). To illustrate this point, there are countless political and practical implications of the state of permanent transience as enacted by planning: it is this mechanism that allows, for example, discretionary policies condemning entire neighbourhoods to live without running water and sewage for decades; it is this mechanism that makes these goods and services, which are automatically available to owners, be obtained only through slow processes highly mediated by the political-electoral system in the case of marginalised territories. When convenient, these sites can also be taken as a new frontier for the real estate/financial complex to expand via evictions, as we have seen in South Africa and Brazil in the preparation for the World Cup and mega events (Rizzini Ansari 2021). Even more serious: this is what makes it possible to establish a territory that is not eligible to the laws of citizenship, by allowing, for example, the security forces to enter there by shooting and killing (Wacquant 2008; Ferreira da Silva 2014; Roy 2011). Or that, ignoring the presence of individuals and communities established for decades in certain places, enables States to declare the settlement area, just like in colonial times, as *terra nullius*—empty and nobody’s land (Yiftachel 2006)—, in the avoidance of ‘high costs’ of expropriation when infrastructure works are demanded by urban growth.

The ‘permanent transience’ that operates in such territories is very important for maintaining order and reproducing an intrinsic ambiguity between centres and margins (Rolnik 2019). Nonetheless, this should not be confused with an absence of

law in such territories. In fact, legal ambiguity is precisely what allows law to be present in an ostensive, armed and violent way, which undoubtedly conditions the modes of everyday life existence. Moreover, as demonstrated in the previous section, law is itself an active force in the formation of margins in the first place, by creating the conditions of possibility of the 'income generating landscapes'.

Although this points to a sweeping legal role of inescapable annihilation, it is important to stress that it rarely succeeds to entirely suppress the ordinary yet resourceful urban life in such territories. Even within the confined and often constrictive social housing developments built by state programmes, the movement to create landscapes for life—also called 'refavela', as it re-territorialises what was once de-territorialised—insists on encroaching. Thus, although eradication represents the most extreme situation of the banning operation to which a significant portion of the population and its territories are subjected, total destruction is not what constitutes the central element of the encounter between urban planning and the margins or its function in the political economy of cities. As movements emerging from different cities around the world show, the implementation of the financialised model of housing planning and urban development does not occur without political and social battles and different forms of resistance (Hodkinson 2011). Continual disputes are the focus of the final section, pointing to the ways of constituting the political-legal subjects involved, including those who mobilise themselves from their very condition of 'illegal' or 'precarious', either by articulating their insertion in the hegemonic system of values, either challenging or antagonising that system (Holston 2008).

Conclusions: resistances emerging from the landscapes for life

Although, as we have seen, the link between finance and built space has become hegemonic, other forms of tenure and other forms of bonds between territories and people exist, resist and multiply all over the world. Resistance is also the creation of landscapes for life, as places where life can blossom and be protected, generating its own lexicon of spatial organisation. In this light, we should change the way we read the territories that do not organise themselves according to the property-based model of urban planning and development. Rather than a failure of planning strategies, or of the projects of modernity, we should see them as embodiments of a powerful and long history of emplacement, resistance and imagination.

Struggles and mobilisations against evictions across the world—comprising experiences as diverse as the organisation of a platform for those affected by mortgages in Spain, campaigns for council housing in the United Kingdom, or movements fighting mass eviction practices amidst the construction of Olympics venues across the world (see more in Rolnik 2019)—have been constituted to resist the implementation of major urban planning projects, the destruction of social or communal housing and the forced displacement of communities. One of the main challenges for the present condition of struggles around land and housing is the fact that people are struggling against something that is extremely abstract—flagless and faceless. The struggle thus needs to reinvent itself; tactics such as the rent strikes in New York in the beginning of the 20th century, where landlords could be individuated and had a name and a face, would not work anymore (Madden and Marcuse 2016). Nowadays, we have examples of corporate landlords such as Blackstone investment fund, a powerful investor in many countries, a vulture fund that bought all the devalued stocks

Figure 2

Urban squats in São Paulo, Caracas and Warsaw. Tet, Edificio Prestes Maia (2019) CC0 1.0 Universal Public Domain Dedication; Squats in Caracas (2014) CC0 1.0 Universal Public Domain Dedication; Mafo, Przychodnia skłot 2 (2022) CC BY-SA 4.0.

Source: Collage by authors. The copyright of each image is under Creative Commons license.



after the housing burst (Mendez 2019). How can individuals face a global vulture if not by scaling up the struggles? New strategies and tactics are required, recognising the new actors and the new roles housing and built space have today.

There has been an increasing proliferation of struggles around urban issues everywhere and an example of a common element or tactic that emerges from this era of urban rebellions and insurgencies is the occupation. These new struggles, differently but connected to those undertaken by urban social movements in the 1970s (Lowe 1986) as well as those resisting enclosures in the 16th century (McDonagh and Griffin 2016), have adopted autonomist and self-representation practices promoting ephemeral or long-term occupations as a means of protest and of direct action towards building new forms of urban life (Souza 2009; Martinez 2020). Today's occupations in private and public spaces have multiplied throughout the world through the intervention of cultural collectives and homeless unhoused people, often united in strategic alliances (see Figure 3).

Several dimensions that relate to what we have presented in this article can be read in these occupations. On the one hand, taking protests and demonstrations to the streets as a tactic of mobilisation is not something new in the history of insurgencies and rebellions. But, on the other hand, particularly the long-term occupations of our times bring about other components to which we should pay attention, especially in terms of a permanent movement of emplacements changing the landscape of the city and controlling parts of its territories. For the city as a whole they constitute a symbolic geography, inscribing in the urban space the messages that movements want to disseminate (Tilly 2000).

Moreover, occupations carry the dimension of confrontation. A military occupation marks the control of an enemy or

insurgent territory but the occupation promoted by a social movement, on the other hand, means the ‘liberation’ of that place from the political-bureaucratic plots of its property and destination, providing shelter to unhoused people and others excluded from the city. Finally, long-term occupations also foreshadow possible alternatives for organising collective life and space. In this sense—and this is an important mark of the difference between the current movements and those of previous generations—, occupations are not only a tactic of empowerment to make claims to the State, but also collective processes of building counter-spaces, i.e. a hybrid conglomerate of practices that on the margins, fissures and porosities, may prototype futures (Swyngedouw 2011; Harvey 2012).

It is also important to point to the disputes regarding the sense of ‘public’ and ‘public space’ present in these occupations. In many of these experiences— especially those that are structured around the appropriation of parks, squares and streets and the resistance against their enclosure and privatisation—, we see a true process of commoning, that is, a movement opposing the radical transfer of common goods to the private universe (Stavrides 2016). In other words, they are resistances to the expropriation of the commons, but at the same time, they are experiences of ways of organising the commons in common (Dardot and Laval 2019, also Federici 2014b).

Also, perhaps even more central, the occupation, as well as community land trusts and other tactics focused on rescuing land’s use value and taking it out of the asset markets in order to put it under communal management, present a clear challenge to the hegemonic concept of private property. They promote bonds with land that are much more connected to the practices of possession and use of space, thus creating more complex networks based on belonging (Cooper 2007). More

than having a piece of paper connecting their names to a piece of land, emerging political-legal subjects in such disputes develop a sense of belonging and entitlement, by using and materially engaging with such space. The sense of belonging and entitlement may even oppose what is determined by the system of registered property, but are nonetheless sustained by everyday life relations (on 'subversive property' see Keenan 2015).

The multiplication of such types of bonds clashes with the intrinsic abstraction which is the base of the control of finance over the built space examined in the article. What these resistance experiences show instead is that bonds with built space may emerge from material and social relations at any given location, going much beyond such abstraction. They also show in very material ways (again, more than the emanation of intentions, they materially change the landscape of the city) that, at least at that point in time and space, the circuit of capital is not welcome. As occupations, community land trusts cooperatives and other sorts of more complex bonds with space spread in the city, these areas lose some characteristics which allow them to circulate under the speed required by financial circuits and thus can be seen as true blockages against the control of built space by finance

But there is also an ideological dispute underlying such struggles. As mentioned above, the colonisation of housing by finance has transferred the responsibility from the state to the families, which has made homelessness be internalised as personal failures: I am to blame for not being able to provide adequate housing for me and my family. This adds up to the territorial and stigma circumscribed in the city to determined and highly racialised groups. The struggle, by giving them the chance to 'occupy' the place of the proprietor, or at least the holder of a housing solution, impacts on a subjective level: the

urban poor emerge as true legal and political subjects (Amadeo 2021). They continue to put claims to the State—order—housing movements around the world insist on a discourse of housing as a human right—but they reject the position of failure, while also destabilising and entire world-making system of property and urban organisation based on the violent dispossession of the poor.

Of course there is a problem of scale and permanence in these struggles. Often occupations end up being temporary—lasting only until the state or the actual owner reclaims the land under different justifications—and also more formal/recognised forms of communal ownership such as community land trusts and cooperatives reach a very small number of people. But it is also important to bear in mind that such forms of emplacement frequently resist in place for decades, being either absorbed in the city landscape and marking the inevitability of their material and subjective outcomes or, eventually, being recognised by state law through the rules of adverse possession or the recognition of title of previously occupied areas (Gonzalez 2014; Amadeo 2019).

Architecture and urbanism have also been affected by these continual insurgencies. ‘Conflictual planning’, ‘abolitionist planning’ and ‘insurgent planning’ are some of the denominations used in planning theory to designate counter-hegemonic practices that, benefiting from the contradictory nature of neoliberal capitalism, contribute to free the forces of transgression and imagination present in the territories for life, whether these are self-built settlements, ephemeral or long-term occupations (Miraftab 2009). They are fluid practices, which move through institutional spaces of participation, but that also adopt forms of organisation and decision defined, in their own terms, by their participants and protagonists. These are practices that, through urbanistic imagination,

support the efforts of survival and growth of marginalised and excluded spaces, based on the rules of the game itself and the values that constitute these spaces, and not on the prescriptions and fantasies of planning. For these practices to flourish and develop, it is essential to decolonise the planning imagination, questioning the principle that every plan and public policy must insist on the idea of modernisation. This also requires recognising that the ideal of the western city with which we operate was built during the colonial era and further expanded, in the neoliberal period, towards a certain paradigm of development and capital accumulation. As a template, this ideal has produced cities that are not designed to meet human needs for a productive life, while its Western, white, patriarchal imagination was promoted as an object of universal desire. In contrast, real cities are seen as chaos, as examples of the failure of urbanism (Roy 2005; Watson 2009).

It is also important to open up law to the incorporation of the new forms and vocabularies that emerge from these ongoing practices, as well as to the new actors from which they emanate. As discussed in the article, our legal system functions based on a notion of property that was originally forged by European colonisers and continues to be produced and reproduced by these very same elites. What the practices described above show is that there is an infinity of different actors constantly enunciating and articulating in practice what property is and what it could be. We just have to carefully look around and listen. Critical legal scholarships have also been dealing with notions of new legalities as well as radical and insurgent ways of reading property, looking to incorporate them into what is understood as law (for more on legal pluralism see Sousa Santos 1977; 2000; Lyra Filho 1986; and for a more specific discussion on subversive property Keenan 2015).

Beyond disciplinary incorporation, these challenging practices require urgent and consistent attention, affection, recognition and appreciation. They demand their own spaces and the creation of their own cultural landscapes, emblematic geographies and legal and political languages. As built space has been essential to financial circuits and its domination over life and territories, new spatialities—which correspond also to new socio-political and legal paradigms of urban life—are necessary in order to place the protection of life at the centre of the bonds between people and territories.

References

Aalbers, Manuel. 2016. *The Financialization of Housing: A Political Economy Approach*. London: Routledge.

Amadeo, Carolina. 2019. “Disputare la proprietà: il conflitto come generatore del diritto.” In *Dieci idee per ripensare il capitalismo*, edited by Francesco Grandi, 179–194. Fondazione Giangiacomo Feltrinelli: Milano.

Amadeo, Carolina. 2021. “Il possesso degli spossessati. #8232;Le occupazioni urbane in Brasile.” In *I poveri possono parlare? Soggetti, problemi, alleanze*, edited by Lorenzo Coccoli, 71–85. Roma: Ediesse Futura.

Amadeo, Carolina, and Moniza Rizzini Ansari. 2021. “O Direito e as Margens da Cidade.” In *Propriedades em Transformação 2: Expandindo a Agenda de Pesquisa*, edited by Coutinho, 29–53. São Paulo: Blucher.

Baron, Jane B. 2004. “Homelessness as a Property Problem.” *Urban Lawyer* 36: 273–288.

Bhandar, Brenna. 2015. “Title by Registration: Instituting Modern Property Law and Creating Racial Value in the Settler Colony.” *Journal of Law and Society* 42 (2): 253–282.

Blomley, Nicholas. 2007. "Making Private Property: Enclosure, Common Right and the Work of Hedges." *Rural History* 18 (1): 1–21.

Brenner, Neil, and Nik Theodore. 2002. "Cities and the Geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'." In *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, edited by N. Brenner and N. Theodore, 1–32. Oxford: Blackwell.

Chakravartty, Paula, and Denise Ferreira da Silva. 2012. "Accumulation, Dispossession, and Debt: The Racial Logic of Global Capitalism—An Introduction." *American Quarterly* 64 (3): 361–385.

Cooper, Davina. 2007. "Opening up Ownership: Community Belonging, Belongings, and the Productive Life of Property." *Law and Social Inquiry* 32 (3): 625–664.

Dardot, Pierre, and Christian Laval. 2019. *Common: On Revolution in the 21st Century*. London: Bloomsbury Publishing.

Federici, Silvia. 2014a. *Caliban and the Witch: Women, the Body and Primitive Accumulation*. London: Penguin Books.

Federici, Silvia. 2014b. "From Commoning to Debt: Financialization, Microcredit, and the Changing Architecture of Capital Accumulation." *South Atlantic Quarterly* 113 (2): 231–244.

Ferreira da Silva, Denise. 2014. "No-Bodies: Law, Raciality and Violence." *Meritum* 9 (1): 119–162.

Friedmann, John. 1987. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.

Garland, David. 2014. "The Welfare State: A Fundamental Dimension of Modern Government." *European Journal of Sociology* 55 (3): 327–364.

Gonzalez, Gustavo, Susana Aravena, Martha Arévalo, Guillermo Bazoberry, Claudia Blanco, Luciana do Lago, and Luis Estrada, et al. 2014. *La Vivienda entre el derecho y la Mercancia*. Montevideo: TRILCE.

Harvey, David. 2001. "Globalization and the 'Spatial Fix'." *Geographische Revue – Zeitschrift für Literatur und Diskussion* 3 (2): 23–30.

Harvey, David. 2003. *Paris, Capital of Modernity*. London: Routledge.

Harvey, David. 2012. "Os Rebeldes na Rua: o Partido de Wall Street encontra sua nêmesis." In *Occupy: Movimentos de protesto que tomaram as ruas*, edited by Slavoj Žižek, João Peschanski, Giovanni Alves, Mike Davis, Vladimir Safatle, David Harvey, Tariq Ali, et al., 57–64. São Paulo: Boitempo.

Harvey, David. 2014. *Seven Contradictions and the End of Capitalism*. London: Profile Books.

Harvey, David. 2018. *The Limits of Capital*. London: Verso.

Herzog, Tamara. 2015. *Frontiers of Possession: Spain and Portugal in Europe and the Americas*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
Hodkinson, Stuart. 2011. "Housing Regeneration and the Private Finance Initiative in England: Unstitching the Neoliberal Urban Straitjacket." *Antipode* 43 (2): 358–383.

Holston, James. 2008. *Insurgent Citizenship*. Princeton: Princeton University Press.
Kaika, Maria, and Melissa Garcia Lamarca.

2014. "'Mortgaged Lives': The Biopolitics of Debt and Homeownership in Spain". *Institute of British Geographers. Transactions*. <https://www.escholar.manchester.ac.uk/uk-ac-man-scw:240285> (accessed 12 August 2021).

Keenan, Sarah. 2015. *Subversive Property: Law and the Production of Spaces of Belonging*. Abingdon: Routledge.

Keenan, Sarah. 2018. "From Historical Chains to Derivative Futures: Title Registries as Time Machines." *Social & Cultural Geography* 20 (3): 283–303.

Lowe, Stuart. 1986. *Urban Social Movements*. New York: Macmillan.

Lyra Filho, Roberto. 1986. *Desordem e progresso*. Porto Alegre: S.A. Fabris.

Madden, David, and Peter Marcuse. 2016. *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*. London: Verso.

Mancuso, Franco. 1980. *Las Experiencias del Zoning*. Barcelona: Gustavo Gili.

Martinez, Miguel A. 2020. *Squatters in the Capitalist City: Housing, Justice, and Urban Politics*. London: Routledge.

McDonagh, B., and C. Griffin. 2016. "Occupy! Historical Geographies of Property, Protest and the Commons, 1500-1850." *Journal of Historical Geography* 53: 1-10.

Mendez, Ricardo. 2019. *Ciudades en venta: Estrategias financieras y nuevo ciclo inmobiliario en España*. Valencia: PUV.

Miraftab, Faranak. 2009. "Insurgent Planning: Situating the Radical Planning in the Global South." *Planning Theory* 8 (1): 32-50.

Peck, Jamie, Nik Theodore, and Neil Brenner. 2009. "Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations." *SAIS Review of International Affairs* 29 (1): 49-66.

Peterson, George. 2009. *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure*. Washington D.C.: The World Bank.

Piven, Frances Fox, and Richard Cloward. 1972. *Regulating the Poor: Functions of Public Welfare*. New York: Vintage books Random House.

Polanyi Levitt, Kari. 2013. *From the Great Transformation to the Great Financialization*. London: Zed Books.

Poovey, Mary. 2015. "On 'the Limits to Financialization'" *Dialogues in Human Geography* 5 (2): 220-224.

Raco, Mike. 2014. "Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and the London Olympics 2012." *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (1): 176-197.

Rizzini Ansari, Moniza. 2021. "Aesthetics of Poverty: Visualizing Territories and Populations." *Evental Aesthetics* 9 (1):69-94.

Rizzini Ansari, Moniza. 2022. "Cartographies of Poverty: Rethinking Statistics, Aesthetics and the law." *Environment and Planning D: Society and Space* 0 (0): 1-19.

Rolnik, Raquel. 1997. *A Cidade e a Lei*. São Paulo: Studio Nobel.

Rolnik, Raquel. 2019. *Urban Warfare: Housing Under the Empire of Finance*. London: Verso.

Roy, Ananya. 2005. "Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning." *Journal of the American Planning Association* 71 (2): 147-158.

Roy, Ananya. 2011. "Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism." *International Journal of Urban and Regional Research* 35 (2): 223-238.

Shimbo, Lucia. 2019. "An Unprecedented Alignment: State, Finance, Construction and Housing Production in Brazil Since the 2000s." *International Journal of Housing Policy* 19 (3): 337-353.

Sousa Santos, Boaventura de. 1977. "The Law of the Oppressed: The Construction and Reproduction of Legality in Pasargada." *Law and Society Review* 12 (1): 5-126.

Sousa Santos, Boaventura de. 2000. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez.

Souza, Marcelo L. 2009. "Introdução: A 'nova geração' de movimentos sociais urbanos – e a nova onda de interesse acadêmico pelo assunto." *Cidades: Ativismos sociais e espaço urbano* 6 (9): 9-26.

Stavrides, Stavros. 2016. *The City as Commons*. London: Zed Books.

Storm, Servaas. 2018. "Financialization and Economic Development: A Debate on the Social Efficiency of Modern Finance." *Development and Change* 49 (2): 302-329.

Swyngedouw, Erik. 2011. "Interrogating Post-Democracy: Reclaiming Egalitarian Political Spaces." *Political Geography* 30 (7): 370-380.

Tigar, Michael, and Madeleine Levy. 1977. *Law and the Rise of Capitalism*. London: Monthly Review Press.

Telles, Vera da Silva. 2010. *As Cidades na Fronteira do Legal e do Ilegal*. Belo Horizonte: Argvmentvm.

Tilly, Charles. 2000. "Spaces of Contention." *Mobilization: An International Quarterly* 5 (2): 135-159.

Urbano, Judith. 2016. "The Cerdà Plan for the Expansion of Barcelona: A Model for Modern City Planning." *Focus* 12 (1): 47–51. doi:10.15368/focus.2016v12n1.2.

Valverde, Mariana. 2005. "Taking 'Land Use' Seriously: Toward an Ontology of Municipal Law." *Law Text Culture* 9: 34–59.

Varley, Ann. 2016. "Property Titles and the Urban Poor: From Informality to Displacement?" *Planning Theory & Practice* 18 (3): 385–404.

Wacquant, Loïc. 2008. *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Cambridge: Polity Press.

Watson, Vanessa. 2002. "The Usefulness of Normative Planning Theories in the Context of Sub-Saharan Africa." *Planning Theory* 1 (1): 27–52.

Watson, Vanessa. 2009. "Seeing from the South: Refocusing Urban Planning on the Globe's Central Urban Issues." *Urban Studies* 46 (11): 2259–2275.

Weintraub, Jeff. 1997. "The Theory and Politics of the Public/Private Distinction." In *Public and Private in Thought and Practice*, edited by J. Weintraub and K. Kumar, 1–42. Chicago: University of Chicago Press.

Yiftachel, Oren. 2006. *Ethnocracy: Land and Identity Politics in Israel/Palestine*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Yiftachel, Oren. 2009. "Critical Theory and 'Gray Space': Mobilization of the Colonized." *City* 13 (2-3): 246–263.

Yiftachel, Oren. 2020. "From Displacement to Displaceability: A Southeastern Perspective on the new Metropolis." *City* 24 (1-2): 151–165.



19. Towards a Post-Pandemic Housing Policy for Cities*

Eva Garcia Chueca, senior Researcher, Global Cities Programme, CIDOB |
Raquel Rolnik, professor at the Faculty of Architecture and Urbanism at
the University of São Paulo (FAUUSP), and coordinator of LabCidade

Abstract

The structural problems of access to adequate housing, which became clearer after the onset of the global economic crisis of 2008, have worsened during the pandemic when having access to adequate housing has become a basic condition for protecting lives. COVID-19 has forced governments to adopt a series of emergency measures by means of which they have intervened in residential markets and have, for example, mobilized an already existing, but either empty or underused, housing stock in order to provide homes for people without proper housing conditions. The political opening that has appeared during the pandemic with the adoption of measures that would have been unthinkable beforehand offers an opportunity for local (but also regional and national) governments to go further with their political action in upholding the right to adequate housing. The guidelines suggested with this report include extending the emergency measures adopted during the pandemic and continuing to work on certain earlier measures that involved intervening in residential markets.

*This article was originally published in: ROLNIK, Raquel; GARCIA CHUECA, Eva; COVID BRIEFS. Towards a post-pandemic housing policy for cities. COVID Briefs. Building back better: post-pandemic city governance. Barcelona Centre For International Affairs, p. 1-7, 2021.

Housing as the first step towards protection in situations of crisis

The centrality of the right to housing in guaranteeing other rights has become more than evident with the COVID-19 pandemic. Staying at home as a preventive measure or complying with the obligatory quarantine in case of infection has brought to light the intimate connection between the right to housing and the right to health. This interrelationship has also starkly demonstrated the vulnerability of many people and urban groups that are homeless or living in overcrowded conditions and in peripheral and self-constructed neighbourhoods that are all but overlooked by public policies.

The social and health emergency throughout 2020 has led (local, regional, and national) governments to respond urgently to the challenges posed by COVID-19. In the local sphere, a series of temporary measures have been adopted in order to minimize the initial impact, although the capacity for political response has, of course, depended very much on the degree of local autonomy in housing matters in every country, the financial resources available to local governments, the social mobilization able to shape public opinion in favour of the measures adopted, and the existence of political coalitions that were able to get them approved in municipal councils (or other legislative bodies).

New Crisis to Come

Around the globe, irrespective of the specificities of each region, country, and city, the pandemic has aggravated the systemic failures of housing policies which have, for decades now, been subject to global financial powers (Rolnik, 2019) and aggressive processes of privatization and gentrification. In a

socially weakened and economically fragile post-pandemic scenario, it is more than probable that, in some countries, these factors will aggravate housing problems. At the same time, it is expected that, in the countries on the periphery of the capitalist system, these global processes will bolster historically excluding urban models, thus multiplying already existing social and territorial inequalities. Under these circumstances, conditions of overcrowding are worsening, popular habitat is becoming more precarious, the cost of rent is having an increasingly greater impact on families, and there is a new surge in homelessness.

Another aspect concerns the interrelationship between the environmental crisis and housing crisis. The present situation of environmental emergency makes it necessary to rethink characteristics, models, materials and location of housing, ensuring that it can be more resistant to climate-caused phenomena, more efficient, and that its impact on natural environments will be smaller.

The pandemic as a political opening

The measures that have been adopted during the first months of the pandemic basically revolve around two kinds of complementary strategies: 1) intervention in private housing markets and the existing public housing stock; and 2) emergency accommodation for homeless people. In particular, the institutional response has been to offer subsidies or moratoriums on rent and mortgage payments, suspend evictions, ensure continuity of basic services (water, gas, electricity), and provide homes for the homeless.

Nevertheless, the temporary nature of these measures obliges the institutions to come up with a more sustainable

response to a problem which, after merely being postponed, is now beginning to cause an unprecedented rise in evictions¹ and social protests in several cities around the world.

The fact that similar housing protection strategies have been widely adopted in such diverse geographical and political contexts has given rise to a significant political opening for imagining that their continuity over time might be a possible scenario.

Prolonging these measures, however, should also mean continuing to promote strategies with which some governments were working before the crisis, especially those aimed at regulating rent and tourist apartments, demarcating urban areas for uses of social interest, and introducing fiscal measures aimed at restricting property speculation.

The following sections offer an account of 1) the measures which, adopted during the pandemic, should be continued; and 2) the pre-pandemic measures that should be further developed. Moreover, emphasis is given to the possibilities for intervention by local governments. However, given the nature of the subject being analysed (whose political jurisdiction is not entirely in the hands of city governments), it will be necessary to extend the exercise, mentioning, although more schematically, the actions that should be promoted from other spheres of government.

Intervention in private housing markets during the pandemic

During the pandemic, governments of different countries have focused on intervening in private housing markets, although they have also adopted measures aimed at protecting

¹ The web page <https://antievictionmap.com/blog/2020/5/4/global-map-of-covid-19-emergency-tenant-protections-and-rent-strikes> offers a global map of evictions.

the public housing stock. At the local and regional levels, protection of rental housing has taken the form of measures which include creating subsidies (financial assistance), establishment of moratoriums (temporary suspension of payment) or exemptions (from payment). In some places, raising the price of rent has been prohibited.²

Although the institutions have tried to respond urgently to the social emergency occasioned by COVID-19, the administrative management of some of the measures (like obtaining subsidies) has frequently been slow (some subsidies have taken months to reach recipients) or has neglected some groups (undocumented people, those without access to banking services, people working in the informal economy, et cetera).

With regard to homeowners who were paying mortgages, the general strategy has been to establish temporary moratoriums on mortgage payments to avoid evictions (although these have continued in several countries). In all types of housing tenure (rental, property, or squatting), measures such as temporary suspension of evictions and programmes of financial support for families having difficulty in paying water and electricity bills have also been applied.

The following table shows some examples of each of these measures, adopted at local or regional levels. It is not an exhaustive account, however, but merely illustrative.³

This range of policy measures complements others that have been adopted by many national governments or judicial authorities. Examples of this would be the moratoriums on

² For a fairly complete map of these measures see <https://covid19.antievictionmap.com/>.

³ This table has been produced on the basis of information gathered through a questionnaire sent to key informants in several countries around the world. Also taken into account are the policies outlined in UCLG, Metropolis, UN HABITAT (2020), Eurocities (2020) and the available mapping in <https://covid19.antievictionmap.com/>

Table 1

Measures adopted by local or regional governments during the pandemic

Source: Authors.

Measures adopted by local or regional governments during the pandemic

RENT

Support for paying rent

- o Boston, USA (subsidies)
- o New Orleans, USA (subsidies)
- o Montevideo, Uruguay
- o Nantes-Métropole, France

o Victoria(state), Australia

o Bogotá, Colombia

Moratoriums on rent payment

o Barcelona, Spain (also moratorium on payment of public housing purchase quotas)

o Washington D.C., USA

o Vienna, Austria

Exemption/moratoriums on rent in public housing

o Valencia, Spain (exemption)

o Barcelona, Spain (moratorium or reduction of quota in case of significant drop in income)

Prohibition on raising the price of rent

o Washington D.C., USA

o Victoria(state), Australia

Mobilization of unoccupied housing for social rent / groups at social risk

o Barcelona, Spain

o Valencia, Spain

HOME OWNERS

Moratorium on mortgage payments

o Washington D.C., USA

Moratorium on payment of public housing purchase quotas

o Barcelona, Spain (moratorium)

EVICTIONS

Suspension of evictions

o New York, USA

o San Francisco, USA

o Montreal, Canada

o Vienna, Austria

PUBLIC UTILITIES

o Montreal, Canada

o São Paulo (state) (prohibition of cutting water, gas or telephone supply)

o Iztapalapa, Mexico D. F.

evictions decreed in countries including Argentina, Austria, Colombia, France, Germany, India, Spain, South Africa, the United Kingdom, and the United States. In addition, there are measures aimed at protecting the rights of tenants, among them extension of rental contracts in Argentina, prohibition of electricity cuts in Austria, prohibition on terminating rental contracts for non-payment in Germany and Austria, freezing of rental prices in Colombia, and exemption from payment of rent in Malaysia (Rajagopal, 2019).

Emergency housing during the pandemic

Another measure adopted during the pandemic is the provision of emergency homes for the homeless. In the Americas, for example, cities like Bogotá (Colombia) and Montreal (Canada) took this measure from the beginning of the health crisis and, in Montevideo (Uruguay), several municipal facilities urgently changed their functions in order to provide shelter to the homeless. On the other side of the Atlantic, by mid-April, English cities had attended to 90% of homeless people while, in Barcelona, agreements were made with the private sector working in tourism to make hotel rooms and tourist apartments available in order to attend to vulnerable collectives. In other cases, cities like Adelaide and Sydney (Australia), Brussels (Belgium), Bengaluru (India), Tshwane (South Africa), Glasgow and Greater Manchester (United Kingdom), and Chicago (United States) provided food assistance and accommodation for homeless people.

Such initiatives also occurred at the national level, as in France where, at the end of March, homeless people were accommodated in hotels, and in Indonesia, where sports facilities and public halls were temporarily fitted out for this purpose (Rajagopal, 2019).

Pre-pandemic political strategies that should be further developed

In general, housing policies require considerable amounts of time and money before delivering tangible results. In these times of crisis, both are scarce, so it is necessary to think of short-term strategies with a view to fast alleviation of the population's housing problems, which still come under the heading of social emergency. Hence, the most realistic plan of action is essentially to prolong certain pre-pandemic strategies involving intervention in housing markets by means of measures like those detailed below:

- Regulating rental prices, which cities like [Berlin](#), [San Francisco](#), and [New York](#) and countries like [Spain](#) and [Denmark](#) are attempting to do.
- Intervening in tourist rentals, which can include zoning measures to delimit urban areas to which the tourist offer is confined (see below) while also adopting strategies converting tourist rentals to residential rentals. Cities like Amsterdam and [New York](#), and regions like [California](#) and [Catalonia](#) are working in this direction.
- Zoning of areas of social interest. In the city of São Paulo, urban planning tools which earmark certain areas of the city exclusively for the production of social housing (the so-called “special interest zones” or ZEIS) are combined with fiscal policies progressively increasing taxes on empty properties and even allowing for the possibility of expropriating them (Rolnik, Smolka, Furtado, 2014). [Berlin](#) also has zones of social interest designated by the municipal government (Schmidberger, 2019).

Post-pandemic housing guidelines

On the basis of the considerations outlined above, we suggest that local governments adopt the following roadmap in order to deal with the impact of COVID-19 on the right to housing:

Local/regional governments SHORT-TERM measures

- Collecting public data on housing conditions, in particular information pertaining to situations of precariousness; number of empty homes; quality, accessibility, and security of tenancy; threats of eviction; impact of homelessness broken down by race, gender, disability, migrant, or refugee status. These data are essential for designing policy actions that can be based on the real needs of the target population.
- Adopting moratoriums on evictions that could affect any person, including non-nationals residing in the city. This measure could be complemented with free public legal advice and mediation services in cases of threats of eviction.
- Taking over hotels, hostels, second residences, tourist apartments, and empty homes for the temporary accommodation of homeless people and others who are faced with emergency housing situations.
- Creating a social rental housing fund managed by non-profit entities and organizations tasked with supporting families and maintaining the properties. Owners joining the fund receive a predetermined monthly rent. This measure tends to be more effective when combined with:
 - o Increased municipal property tax penalizing empty residential units .
 - o Demarcation of residential zones of social interest in specific areas of the city.
- Ensuring access to water and sanitation services for residents of self-constructed neighbourhoods, and for families who are unable to pay for these services.
- Establishing technical assistance teams for emergency intervention in the areas of sanitation, fire safety, and general risk prevention in self-constructed neighbourhoods and squatted buildings.
- Regulating the price of private rent (at local or regional level, depending on political jurisdiction) in dialogue with tenants' organizations, landlords' representatives, and public servants and professionals specializing in economic indicators.
- Intervening in the tourist rental market which works through digital platforms, demarcating areas of the city where it can operate, and establishing a maximum number of offers per owner or manager, among other measures.

Local/regional governments LONG-TERM measures

- Providing public or expropriated land to cooperatives and other non-profit organizations for building and managing social housing.
- Expanding and improving the public housing stock.
- Fostering social renting.
- Providing subsidies for rehabilitating precarious housing and improving the energy efficiency of the existing housing stock.
- Adopting urban development strategies (for example, community land trusts, land designated for cooperative housing, et cetera) aimed at protecting certain areas of the city from the entry of financial investment funds.

National governments

- Providing local governments with budgetary funds for developing emergency and long-term housing policies.
- Providing the legal means for local governments to prevent financialization of the housing market (for example by awarding preferential right of purchase, below market price, to municipal administrations).
- Raising taxes on residential property investment funds (like SOCIMIS or REITS).
- Obliging large residential property owners to allocate a percentage of their assets to affordable rent.
- Tax reform to eliminate the Golden Visa and other kinds of economic stimuli for investment funds operating in the property market.
- Limiting the grounds for termination of contracts and introducing tenant protection measures.

Table 2

Local/regional governments SHORT-TERM measures.

Source: Authors.

References

Antieviction map (2020), <https://covid19.antievictionmap.com/>).

Eurocities (2020), "Report on Extraordinary Measures in Housing Policy in the Face of the COVID Crisis". 31 March 2020.

Rolnik, R. (2018), Guerra de los lugares. La colonización de la tierra y de la vivienda en la era de las finanzas. Madrid: Traficantes de Sueños.

Rolnik, R.; Santoro, P. F. (2014), "Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo". In Smolka, Martim O., Furtado, Fernanda. (Org.). Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina. Quito: Lincoln Institute of Land Policy, Banco del Estado de Ecuador, Vol. 1, pp. 69-75.

Schmidberger, K. (2019), "Frenar la subida de los alquileres y la gentrificación en una ciudad global: el caso de Berlín". In García-Chueca, Eva and Vidal, Lorenzo (eds.). Futuros urbanos: modelos alternativos para las ciudades globales. Monografías CIDOB 5/2019. Barcelona: CIDOB, p 63-71.

UCLG, Metropolis, UN HABITAT (2020), Housing: ensuring everyone can safely #StayAtHome. Briefing & Learning Note. 1 April 2020.

United Nations Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in This Context, Balakrishnan Rajagopal (2019), COVID-19 and the Right to Adequate Housing: Impacts and the Way Forward A/75/148.

20. Vivienda como servicio: alquiler entre informalidad, finanzas y precariedad de las políticas públicas*

Isadora de Andrade Guerreiro, urbanist, professor at the Faculty of Architecture and Urbanism at the University of São Paulo (FAUUSP), and coordinator of LabCidade | **Raquel Rolnik**, professor at the Faculty of Architecture and Urbanism at the University of São Paulo (FAUUSP), and coordinator of LabCidade

Resumen

La ascensión del alquiler como forma de acceso a la vivienda se ha observado en variados países de América Latina desde los años 2000. En los mercados privados surgen propietarios corporativos globales y nuevos modelos de gestión relacionados a la “economía colaborativa” con gran flexibilidad normativa, capaces de articular capitales financieros a plataformas digitales concentrando flujos de renta dispersos. Sin embargo, el alquiler también está en aumento en los territorios populares, expandiendo un mercado inmobiliario popular lucrativo, alimentado por nuevas ilegalidades, desalojos y políticas públicas de subvención al alquiler. Por su parte, observamos el surgimiento de una nueva generación de políticas públicas centradas en promover la vivienda social de alquiler, especialmente a través de asociaciones público-privadas que articulan mercados populares de vivienda con las finanzas, cuestión que tiene un importante impacto en la reestructuración de territorios populares y precariedad de las políticas públicas, redefiniendo la vivienda como servicio.

*Este artículo fue originalmente publicado en: ROLNIK, Raquel; GUERREIRO, Isadora de Andrade; Vivienda como servicio: alquiler entre informalidad, finanzas y precariedad de las políticas públicas. In: LINK, Felipe; MARÍN TORO, Adriana. Vivienda en arriendo en América Latina: desafíos al ethos de la propiedad. Ril Editores, 2023.

Introducción

La financiarización de la vivienda ha sido observada en todo el mundo por una amplia bibliografía, no obstante, como señala Aalbers (2017), en el análisis del fenómeno es necesario articular la dinámica global con los condicionantes locales, que implica una diversidad de experiencias concretas. Las intervenciones de lo complejo inmobiliario-financiero en América Latina se producen en un contexto de características históricas de desarrollo urbano, en el que la vivienda ha sido producida en las fronteras de lo legal y lo ilegal, entre lo formal y lo informal, en un entorno marcado por “*virações*” (Telles, 2007). Pretendemos, en este artículo, describir las formas más recientes de cómo la financiarización de la vivienda se ha desarrollado a través del mecanismo del arriendo, bajo la hipótesis de que su forma flexible, que transforma la vivienda en un servicio, puede ser la nueva frontera que conecta las finanzas y el sector inmobiliario, con la capacidad de alcanzar el mundo popular, instrumentalizando y generalizando ilegalismos (Telles, 2013).

La construcción de la conexión entre vivienda y finanzas pasó por diversas fases en la región. Desde 1990 en América Latina ocurrieron dos procesos paralelos. El primero, relacionado con la producción masiva de viviendas en propiedad a través de créditos inmobiliarios; y el segundo se dio en el campo de la autopromoción de la vivienda, con políticas de regularización de títulos. En el primer proceso Chile fue un importante laboratorio, que desde la década de 1980 el financiamiento de

¹ El concepto de “*viração*” se refiere a la reproducción de la vida en las clases populares en América Latina, que articulan formas cotidianas informales en el mercado y la ciudad que limitan entre lo legal y lo ilegal, sin regulación. El término indica un movimiento constante de transitoriedad que se transforma en condición permanente y predominante en la región después de la reestructuración productiva que marcó la destrucción de la era fordista en la década de 1980.

la vivienda se basó en títulos de hipoteca, comercializados en el mercado secundario. De esa forma, se configuró un sistema de oferta privada de la vivienda con subsidio a la demanda, vinculado al sistema financiero a través del mercado de hipotecas (Miotto, 2015). Este modelo se expandió por la región y creció en escala durante la década de 1990 con la apertura de capital de las empresas de desarrollo inmobiliario (Fix, 2011), primero en México (Programa INFONAVIT) y luego en Brasil, a fines de la década de 2000, ya como política anticíclica en respuesta a la crisis hipotecaria financiera de 2008 (*Programa Minha Casa Minha Vida* [PMCMV]).

Sin embargo, el modelo predominante en la región, de la autopromoción de la vivienda y de la ciudad, siempre fue el límite para la expansión de la financiarización, en la medida en que la informalidad impone un alto grado de inseguridad jurídica. Las tesis sobre otorgamiento de títulos de propiedad en masa para los asentamientos informales de Hernando de Soto (2001) fueron aclamadas por los órganos multilaterales como la solución para este problema y fueron implantadas en diversos países de América Latina. Estas medidas no lograron promover un mayor acceso al crédito, entre otros motivos, debido al bajo nivel de bancarización de la población (Cockburn, 2011; Riofrio, 1998). La informalidad en la producción habitacional sigue siendo hasta el día de hoy un límite para la financiarización de la vivienda popular.

Nuestra hipótesis en este artículo es que las transformaciones recientes en los mercados habitacionales de la región, relacionadas al incremento del alquiler y a mecanismos de concentración de sus flujos de renta, tienen la capacidad de configurar una nueva frontera para la expansión de las finanzas sobre el mercado inmobiliario popular. La vivienda transformada en servicio por medio del alquiler presenta una mayor flexibilidad normativa, de producción y movilización

de demanda, desplazando la cuestión de la vivienda desde la necesidad de una respuesta a la precariedad y la informalidad, hacia la gestión de la inseguridad habitacional. En este lugar, los vínculos entre vivienda y finanzas dejan en segundo plano la rentabilidad proveniente de la producción a escala de la vivienda en propiedad, priorizando la remuneración del capital invertido a través de flujos de renta centralizados y de larga permanencia en el tiempo, apoyando y consolidando el contexto de “transitoriedad permanente” (Rolnik, 2018) al que las clases populares se ven sometidas. Ganan espacio en estos procesos diversas formas de asociación público-privada, en las cuales, en nombre de las necesidades habitacionales de la población, fondos públicos son movilizados, ya sea para activar rentas inmobiliarias a partir de la disponibilidad de suelo público; o para dar seguridad a los contratos a través de fondos de garantía (Rolnik et al., 2018); o incluso asegurando flujos de remuneración a lo largo del tiempo, que pueden ser securitizados. Así, la vivienda, como todos los demás derechos sociales, pueden ser proporcionados mediante servicios tercerizados (Lavinias; Gentil, 2018).

La ascensión de los nuevos mercados de arriendo

La transformación estructural en marcha en los escenarios globales se intensifica desde hace aproximadamente dos décadas en la región: el crecimiento de los mercados de alquiler residencial, en todos los niveles de ingreso.

Se trata de una transformación importante dentro de un cuadro relativamente estable, que a partir de las décadas de 1950-1960 ha marcado el acceso a la vivienda por medio de la posesión o la propiedad privada y la autoconstrucción, con gran presencia de informalidad en varios aspectos de la producción,

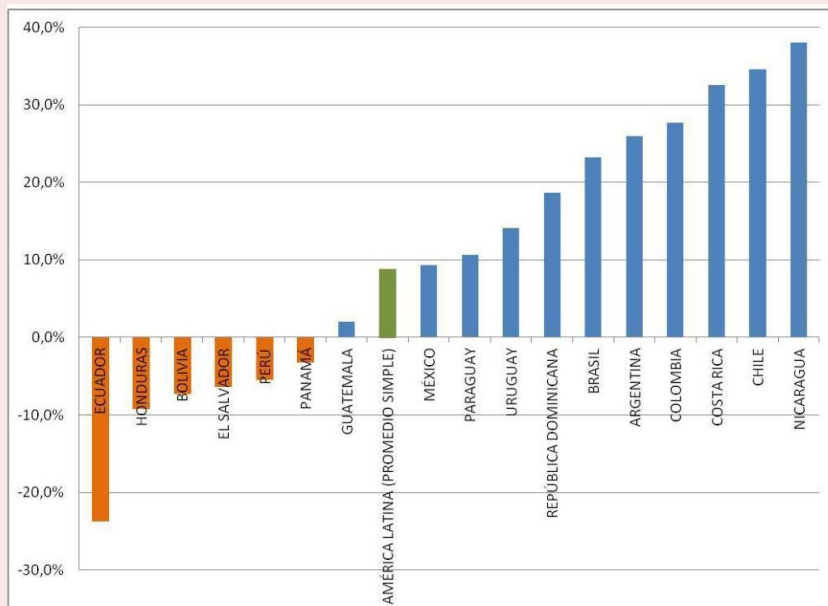


Figura 1

Variación del porcentaje de domicilios urbanos alquilados por país, 2000-2020.

Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL

comercialización y uso de la vivienda. En toda América Latina, este proceso combinó la fase de industrialización pesada con la predominancia del acceso a la vivienda a través de la posesión, conduciendo a que el promedio de la región respecto a la tenencia de arriendo sea de un 20%², mientras que en Europa corresponde, en promedio, al 30% (variando entre un 20% en Islandia y un 55% en Suiza) y en los Estados Unidos y Canadá 33% (Blanco et al., 2014).

Sin embargo, este escenario ha cambiado en varios países. Según CEPAL, desde el año 2000 creció 8,8% el porcentaje de domicilios en alquiler en América Latina, siendo México, Paraguay, Uruguay y República Dominicana los países con una variación por sobre la media, y Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Nicaragua, con variaciones por sobre el 20% (Figura 1).

² Colombia es el país de la región con mayor tasa de inquilinos (46,6%). Según CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021.

Esta tendencia de cambio en el perfil de tenencia de las viviendas presenta dinámicas diferentes, aunque combinadas, en los diversos segmentos del mercado. En los mercados formales, la tendencia actual es a la concentración de activos en carteras de inversores corporativos (Fields, 2018), con una clara segmentación del perfil de la demanda y en ocasiones apoyadas por asociaciones público-privadas. Este control centralizado y focalización de ingresos se ha realizado a nivel mundial, de manera acelerada desde la crisis hipotecaria global, a través de la modalidad de propiedad *multifamily*, en la que un conjunto de unidades inmobiliarias en un mismo lote no forma un condominio, sino que permanece bajo la propiedad de un solo propietario. Ésta, a su vez, es una figura jurídica, institucional o corporativa, que gestiona activos de forma transnacional y articulada con las finanzas - los denominados *Corporate Landlords* (Fields, 2018). Las plataformas digitales se convierten, en este sistema, en el medio prioritario para gestionar y concentrar el flujo de ingresos dispersos (Slee, 2017; Fields, 2019), actuando bajo la falta, o desvío, de un marco legal de protección de derechos (laborales o urbano) (Tavolari y Nisida, 2020).

En el caso de los mercados informales, que abordaremos en seguida, la tendencia es a la instauración de nuevas formas de obtención de renta vía regímenes de control privado de la gestión territorial, inmersos - o no - en circuitos ilícitos y promovidos incluso por políticas públicas de distribución de *vouchers* para la demanda.

Una nueva forma extractiva: entre la informalidad y las finanzas

El proceso de “inquilinización” en América Latina también se establece en los territorios populares, es decir, un aumento del porcentaje de viviendas alquiladas en relación a la vivienda

propia, independientemente de la legalidad de la posesión (Abramo, 2009, 2012). Las fases de producción en masa de viviendas en propiedad, así como la vivienda precaria, si bien hicieron disminuir el allegamiento, contribuyeron al aumento en el precio del suelo y, consecuentemente, a incrementar el valor del arriendo. En el caso de Brasil, esta tendencia de cambio en el tipo de tenencia hizo que el déficit habitacional haya alterado su perfil durante la primera mitad de la década de 2010 debido que, al mismo tiempo en que se implantaba el PMCMV, el indicador de exceso de gasto asociados al alquiler aumentó exponencialmente³. En Chile, el valor del suelo y de las viviendas ha ido en constante ascenso, en el 2015 el 28% de los arrendatarios pagaban más de un tercio de sus ingresos familiares en el pago del alquiler (Link et al, 2019).

Vale la pena profundizar en este fenómeno en la medida en que parece formar parte de un proceso mayor de transformación en toda América Latina de las relaciones laborales y las dinámicas de la vivienda. El aumento del acceso a la vivienda popular por medio del arriendo, parece formar parte de una nueva coyuntura de cambios en el mercado laboral, de carácter cada vez más flexible. La flexibilidad del mercado laboral se relaciona con la flexibilidad del acceso a la vivienda, en particular en las clases populares, con un papel preponderante de las iniciativas de “emprendimiento individual” en la búsqueda del sustento cotidiano, donde la actual mercantilización de la antigua construcción en asentamientos populares, por medio del alquiler, también forma parte de este proceso.

Dicha flexibilidad, sin embargo, debe analizarse desde el punto de vista del enlace entre la tendencia de flexibilidad en

3 El exceso de pagos por alquiler en Brasil pasó del 30% del total del déficit habitacional en el 2010 al 50% en el 2015. En las regiones metropolitanas, el año 2019, tuvo un promedio del 59% y llegó a más del 70% en algunas de ellas. Dichos gravámenes, en las familias que ganan hasta dos salarios mínimos, llegaron, en promedio, a representar el 41,2% de su renta en el 2018 (PNAD Continua del IBGE) e incluso más del 50% en algunas regiones metropolitanas.

el mercado formal con la informalidad histórica de la región, ya sea en la producción de viviendas o en el trabajo. Nuestra hipótesis, es que el arriendo es un mecanismo importante de este enlace, en la medida que separa la propiedad del uso, transformando la vivienda en un servicio, movimiento en el cual la rentabilidad obtenida a partir de la gestión habitacional es más relevante que la propiamente relacionada con su producción.

El arriendo permite la formalización de contratos que generan un flujo continuo de ingresos y dan acceso a la vivienda en inmuebles sin propiedad formal registrada o sin plena legalidad urbana. Esto se debe a que el alquiler opera en una relación contractual privada que no exige necesariamente comprobación de propiedad o de regularidad del inmueble o de la parte arrendada, información necesaria solo en el caso de una intervención del poder judicial en procesos de desahucios. Es así que el contrato de alquiler termina formalizando el uso de una vivienda que, desde el punto de vista físico y de legalización jurídico-administrativa, puede ser informal y precaria.

La tendencia a la flexibilización de las relaciones formales de trabajo y vivienda constituye un movimiento doble en economías periféricas como las latinoamericanas. Por un lado, la institucionalización de la precariedad, que genera inseguridad en la reproducción de la vida y, por otro, esa misma inseguridad, al ser gestionada como servicio por medio del arriendo temporal puede permitir ganancias financieras en el mercado presionando por cambios en las formas de actuación del poder público.

Esa “nueva informalidad”, que establece vínculos, ya sea con el poder público o con el mercado, pero no llega a formalizarse integralmente, es un proceso que se articula con otros en los territorios periféricos. De acuerdo con Abramo

(2009), la escasez de nuevo suelo en la periferia transforma e intensifica la dinámica de la disputa por él, en el mercado formal o informal. Cuestión que genera, entre otras dinámicas, la densificación, a través del mercado informal, de los asentamientos ya consolidados⁴, en los cuales comienza a aparecer cierta centralización de capitales⁵ y gestión territorial privada, en varias ocasiones de carácter miliciano, pero no exclusivamente; otros agentes también se han aproximado, entre ellos instituciones empresariales, prestadores de servicios urbanos y plataformas de alquiler popular, que actúan en una zona nebulosa entre la formalidad contractual y la informalidad urbana y de edificación.

Desde el punto de vista económico, existe una dificultad de concentración de capital en las esferas informales de acumulación debido a su determinación jurídica “deficiente”. Sin embargo, eso no significa menos ganancias, por el contrario, se trata de un submercado de rentabilidad hasta superior que de áreas formales de la ciudad, llegando a ser entre tres y cuatro veces más alta, según datos de Abramo (2009) y Meyer et al. (2017). Esto ha hecho que se produzca una nueva forma de mercantilización de los territorios populares, basada principalmente en el mecanismo del arriendo, particularmente con la formación de *cortiços* o conventillos dentro de las favelas, la construcción de habitaciones verticalizadas para el alquiler y las prácticas informales de corretaje inmobiliario que emulan las prácticas formales.

4 De acuerdo con Abramo, en Río de Janeiro el 45% de los domicilios de las favelas estudiadas tienen más de tres pisos. Según Pasternak y D’Ottaviano (2016), hace 10 años (censo de 2010), en las favelas de la Región Metropolitana de São Paulo el 62,3% de los domicilios tenían dos pisos y el 85,2% no contaban con separación entre las edificaciones, indicando alta densidad.

5 Según Abramo, el 44% de los arrendadores de las favelas estudiadas en Río de Janeiro tienen más de un inmueble (Abramo, 2009), mientras que en São Paulo, en Paraisópolis, esa cantidad llega al 75% (Meyer et al., 2017).

Considerando la aproximación de las prácticas informales a las de producción formal del territorio ¿qué caracteriza lo informal en esos mercados, diferenciándolos, actualmente, de los llamados mercados formales? De acuerdo con Telles (2007) estas polaridades pierden todo sentido y se vuelven obsoletas, cuando están atravesadas por la liberalización financiera, la apertura de los mercados y menor control estatal.

Debemos señalar aquí el análisis realizado por Verónica Gago (2015), para quien los circuitos financieros de acumulación globales no pueden comprenderse solo por su esfera de circulación “por arriba”, en el interior de las bolsas de valores y corporaciones o a través de los fondos de inversión financiera que están insertos en la producción inmobiliaria. También “desde abajo” dichos circuitos son, ante todo, extractores centralizados de valor, de muchas propiedades difusas y “autogestionadas”, mediadas y construidas por prácticas populares de reproducción de la vida y de supervivencia de tipo *viração* (Telles, 2007), resueltas actualmente por la matriz emprendedora.

Si la lógica “empresarialista” atraviesa todas las esferas, tomando el cálculo como matriz subjetiva y la securitización financiera como garantía para las políticas públicas, significa que debemos profundizar también en la caracterización de las nuevas formas extractivas-desposesivas, que ya no se basan en el conjunto sociedad salarial, autoconstrucción y Estado interventor.

“El neoliberalismo sobrevive sin embargo por arriba y por abajo: como renovación de la forma extractiva-desposesiva en un nuevo momento de soberanía financiarizada y como racionalidad por abajo que negocia beneficios en ese contexto de desposesión, en una dinámica contractual que mixtura formas de servidumbre y de conflictividad.” (Gago, 2015, p.23).

Nos parece fundamental el hecho de que el arriendo se está impulsando como nueva frontera de expansión de manera consensual por parte de las políticas públicas, del sector inmobiliario y del mercado inmobiliario informal. Tal vez, el alquiler aparezca de manera consensuada por tratarse de un instrumento que posibilita la gestión del empresarismo popular, respaldado por el mantenimiento de un amplio espectro de la población desposeída, en constante viraçã (Telles, 2007), sometida a los regímenes privados de gestión territorial. Dichos regímenes privados de control territorial asumen formas diferentes en varios países latinoamericanos, pero presentan características similares: relación entre el mercado de suelo y mercados ilícitos, uso de la violencia privada e intermediación de prácticas sociales dentro del territorio. De acuerdo con Abramo (2012), la informalidad de los mercados de arriendo necesita mediadores contractuales locales, que han asumido diversas funciones en las comunidades y el que el autor identifica como una:

“`autoridad` (...) determinante para el mantenimiento de los contratos informales y su permanencia en el tiempo, y [que] garantiza la condición intertemporal e intergeneracional de los contratos del mercado informal de suelo (...). Esta legitimidad puede ser de naturaleza religiosa, étnica, cultural, política, o también puede darse a partir de la violencia y el control por la fuerza (...)” (Abramo, 2012, p.44).

En este sentido, veremos a continuación, que las políticas públicas de subsidio al arriendo disperso en parque privado dentro de estos territorios pueden legitimar, e incluso, articular prácticas delincuenciales y las finanzas.

Nueva generación de políticas públicas de vivienda: asociación público-privada y financiarización por medio del arriendo

Durante los años 1990, en las primeras fases del neoliberalismo latinoamericano, la relación entre los Estados y los mercados se establecía principalmente a través de privatizaciones de empresas públicas. A partir de la década siguiente, ese proceso también se desarrolló rumbo a una relación de vínculo permanente entre el Estado y el mercado, por medio de asociaciones del patrimonio público a la gestión privada, junto con flujos de recursos públicos asegurados en el tiempo para el mercado privado. El Banco Mundial y el BID comenzaron a promover, en todo el continente, programas de fomento a la participación privada en las políticas públicas, incluso la movilización de la *International Finance Corporation* (IFC). Su estrategia se basó en la narrativa de la “emergencia económica” (Paulani, 2010) de los países, que solo podría superarse, de acuerdo con sus argumentos, mediante la inversión privada como anticipadora de recursos de políticas públicas para Estados que ya no pudieran endeudarse. Este modelo instaura un nuevo contrato social, privatizando derechos que se gestionarán de manera privada como servicios públicos (Rolnik et al., 2018).

En el campo urbano y habitacional, esto significó pasar del modelo de negociaciones participativas en la esfera pública, de carácter político y conflictivo, a una lógica del derecho liberal basada en la contratación privada, donde la gestión por medio de un contrato adquiere un papel central. Se implanta la ciudad-empresarial basada en la gobernanza urbana (Harvey, 2006), que se expresó de formas diferentes en los países latinoamericanos, pero siempre siguiendo una lógica empresarialista de la gestión urbana, donde el suelo y el fondo

público jugaron un papel importante en la estructuración de negocios privados. Lejos de la ideología del Estado mínimo, este modelo de asociación público-privada es la expresión de lo que Aalbers (2016) denominó *regulation of deregulation*, y Raco (2014) como capitalismo regulatorio, en el que un nuevo sistema regulatorio permite la liberación de activos públicos para el mercado de capitales. Estas políticas se fueron reglamentando en los diversos países de la región a partir de la década del 2000.

Las políticas habitacionales de producción en masa promovieron vínculos entre el Estado y los mercados de capital mediante el subsidio con fondos públicos, lo que aseguró los mercados y propició liquidez de activos para un mercado abierto de capitales. La nueva fase de financiarización va un paso más allá: ahora, el objetivo es la captación de los fondos públicos hacia fondos de securitización, que servirán como garantía para la valorización de recursos privados. No se trata solo de que el sector privado dirija el recurso público para sí mismo, sino de colocar este recurso para ofrecer vivienda como servicio, en un modelo de valorización financiera que juega con el riesgo, pero cuya garantía está en las contraprestaciones que le otorga el fondo público, capaz de asegurar el flujo de remuneración de estas inversiones a lo largo del tiempo. De acuerdo con Pereira y Palladini (2019), la asociación público-privada deja “la construcción de vivienda en sentido estricto como uno más de los varios elementos de un contrato con un conjunto de obligaciones más complejas” (p.13), introduciendo “un modelo de riesgo en el mercado de la vivienda popular, para aquellos que conocen la estructuración del mercado financiero” (p.13).

En estos modelos de asociación público-privada, adquiere importancia el suelo público bien localizado y la securitización de fondos públicos, disponibles para los capitales privados. Las

viviendas producidas mediante estos modelos funcionan como forma de captación de la valorización inmobiliaria a través del patrimonio público y, por otro lado, con la transformación de la vivienda en un conjunto de servicios: gestión de condominio, gestión social, alquiler de áreas comerciales, entre otros; que justificarán las contraprestaciones de los fondos públicos a los agentes privados durante largos períodos de tiempo. Este flujo de recursos puede securitizarse, en la medida en que esté asegurado por fondos de garantía constituidos por, también suelo público, como terrenos, que pasan a servir como garantía manteniéndose vacíos, incluso con desalojos forzados (Almeida et al, 2020).

El último paso de ese proceso es que la vivienda en sí misma se transforme en servicio, a través del mecanismo de arriendo, lo que se completa con la circulación de nuevos modelos de políticas públicas de arriendo social en la región.

Así como en los programas de producción en masa, Chile, México y Brasil están a la vanguardia de la implantación de esos modelos de asociación público-privada de arriendo residencial. En Chile, desde 2014 la política habitacional se ha enfocando parcialmente en el arriendo a través de un programa nacional de subsidio al alquiler llamado “Programa de Subsidio de Arriendo de Vivienda” (Ross, et al., 2014). La pandemia de COVID-19 ha servido como justificación en un contexto de emergencia para promover el ingreso de nuevos actores a este programa: operadores *multifamily* dedicados al alquiler residencial, para que los beneficiarios del subsidio pudieran alquilar en sus edificios, especialmente para grupos de clase media (Osorio, 2020). El Subsecretario de Vivienda de Chile, explicó que:

“varios de los Multifamily fueron ajustando sus precios para poder participar del programa [...] nos interesa que

en el país haya más oferta de arriendo para programas subsidiados por el Estado. Eso nos refuerza como generar más oferta de arriendo para familias que vengan asociadas desde el MINVU [Ministerio de Vivienda y Urbanismo]” (Rolando, en Osorio, 2020).

En el caso de México existen programas que subsidian el alquiler en el mercado privado desde el año 2013. El primero de ellos inserta el sistema de leasing dentro del programa de producción habitacional en masa (INFONAVIT), que se denominó “ARRENDAVIT”, dirigido a familias con capacidad de pago, pero que no lograban acceder al financiamiento. Otras iniciativas de arriendo, de carácter local, nacen a partir del problema del abandono del parque habitacional construido por INFONAVIT, y cuya gestión está centralizada a nivel municipal, como en el caso del Programa “Renta tu Casa”, en Tlajomulco.

Recientemente, en México también se establecieron asociaciones público-privadas con inversores corporativos para la construcción de emprendimientos destinados al arriendo, que fueron producidos bajo beneficios fiscales y cuyos usuarios pueden optar a subsidios a la demanda. El modelo se basa en la diversificación de la cartera de inversiones, que exige una importante segmentación de mercado, con estrategias diversificadas para cada grupo específico: estudiantes, jóvenes *millennials*, ancianos, jornaleros, fuerzas armadas e inmigrantes.

Finalmente, Brasil anuncia el arriendo como nueva política pública. Durante la década de 2010, la implantación del PMCMV y del *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC)⁶ que fue

⁶ Programa del gobierno federal brasileño que promovió la planificación y la ejecución de grandes obras de infraestructura social, urbana, logística y energética de Brasil.

acompañada por procesos de desplazamiento promovidos por los gobiernos. Se utilizó el mecanismo de subsidio al alquiler en el parque privado como forma de negociación con la población desalojada⁷, en grandes ciudades principalmente, como respuesta a denuncias y movilizaciones en relación a los desalojos. Sin embargo, la oferta en la que se utilizaron dichos subsidios es en su gran mayoría informal, sin regulación, ni fiscalización por parte del poder público. De esta manera, los desalojados permanecen en el propio territorio, en su entorno o barrios cercanos, en relaciones informales de arriendo, en ocasiones en una situación más precaria que la situación de vivienda anterior (Guerreiro, 2020).

Actualmente, el gobierno brasileño discute un programa de arriendo a escala federal que se aparta de los modelos de parque público subsidiado, realizado por medio de asociación público-privada y el sistema de *vouchers* (como en Chile) y que intenta captar el flujo de recursos públicos para el subsidio al alquiler que actualmente está dirigido hacia el mercado informal. La propuesta del gobierno brasileño quiere poner a disposición de fondos inmobiliarios y propietarios corporativos, suelo público subutilizado para la construcción de emprendimientos habitacionales que estén parcialmente disponibles para una política de arriendo subsidiado e integrado al mercado durante un período predefinido.

Así vemos que América Latina se encuentra en un proceso de transformación de sus políticas públicas de vivienda, antes

7 Considerando solo la ciudad de São Paulo, donde estas ayudas existen desde el 2004, hubo un máximo de atenciones en el 2016 y más de 30.000 familias beneficiarias (actualmente corresponde a 23.000). Ver en: < <http://www.habitasampa.inf.br/atendimento/consulta-de-atendimentos-em-andamento-ou-encerrados/atendimento-provisorio-auxilio-aluguel/> >, último acceso el 24 de marzo de 2021.

vinculadas a la producción en masa de propiedad privada e intervenciones de regularización de los asentamientos, otorgando cada vez más centralidad a las posibilidades que el arriendo permite, a través de tres grandes modelos:

1. Asociación público-privada basadas en captación privada y valorización inmobiliaria de suelo público, con emprendimientos de propietarios corporativos destinados al arriendo en parte subsidiada, para una población que puede pagar parte del alquiler. El subsidio al alquiler puede securitizarse y los emprendedores reciben incentivos fiscales, tributarios y urbanísticos para la construcción, al tiempo que permanecen vinculados a la política pública por un período determinado contractualmente.
2. Conexión de la población de bajos ingresos con el parque privado de arriendo disperso, con subsidio basado en el modelo de *voucher*. Este modelo realza la conexión de la provisión habitacional con asentamientos populares que, consolidados, serían su territorio privilegiado. La securitización de este subsidio podría darse por medio de la concentración de activos dispersos a través de plataformas digitales de gestoras inmobiliarias.
3. Atracción de incentivos fiscales y flexibilización de la regulación urbanística para promover proyectos multifamily (no necesariamente de interés social) en áreas bien ubicadas – con utilización de retrofit – que, con el recurso de servicio temporal de lo alquiler, puedan consolidar permanentemente otros usos y demandas, incluido el uso de consorcio inmobiliario con el gobierno.

Estamos hablando de un flujo de renta que relaciona el mercado de bienes inmobiliarios con el mercado financiero con flexibilidad contractual, territorial y legislativa, con posibilidad

de concentración de activos en propietarios corporativos, captación privada de valorización inmobiliaria, de subsidios y patrimonio público. Políticas que, si se generalizan, pueden mantener y empeorar la inseguridad habitacional, con desalojos y mercantilización de los territorios populares, pues es una forma de política pública que no tiene como objetivo la solución definitiva de la vivienda, sino la gestión de la población en déficit habitacional a partir de la transformación de la vivienda en servicio. Es una política que asegura ganancias especulativas por medio de fondos públicos, que también pueden securitizarse, y no de enfrentamiento a las precariedades habitacionales tan presentes en la región.

“En ese aspecto, la lógica extractiva se cruza con el gobierno de los pobres, lo que produce violencia y crea formas híbridas con la misma lógica y la misma retórica de inclusión que el discurso de ciudadanía propone. Esta perspectiva conduce a una lectura de nuevos conflictos sociales que permite mapear el entrecruzamiento de la agroindustria, las finanzas, las economías ilegales (desde la droga hasta el contrabando) y los subsidios estatales, de acuerdo con lógicas complementarias y que compiten entre sí” (Gago, Mezzadra, 2017, p.580).

Conclusión: de posesión al servicio, el alquiler como gestión de la inseguridad de vivienda

La discusión teórica de las décadas de 1960-1970 acerca de las particularidades del desarrollo latinoamericano se basó en la observación y descripción de la urbanización extensiva, autónoma y precaria de nuestras metrópolis. Junto con las políticas públicas de producción en masa e intervenciones en asentamientos, la vivienda en América Latina consolidó su carácter propietario hasta los años `90, con una presencia marcada por la autoconstrucción y regímenes de posesión.

Después de tres décadas de reconstrucción de las democracias en América Latina en medio del neoliberalismo, el resultado en el campo urbano demuestra que no hubo cambios en la estructura de explotación en la región. En el ámbito de la vivienda, el mecanismo de arriendo residencial es el que más se ha destacado entre las nuevas formas extractivas a las cuales la región está sometida, en una coyuntura de financiarización que encuentra en el suelo y en el espacio construido los elementos centrales de la rentabilización.

Teniendo esto en cuenta, nos parece necesario profundizar en el aumento de la presencia del arriendo residencial en las clases populares desde la última década, desde el punto de vista de los enlaces entre los procesos financieros globales y las particularidades locales de la vivienda, considerando la hipótesis de que se trata de una re-actualización de la informalidad histórica presente en el campo de la vivienda en un contexto global de flexibilización e informalización del mercado residencial como un todo.

Nuestra hipótesis es que existe convergencia en la lógica de “desregulación regulada” (Aalbers, 2016), que aproxima ambas partes del antiguo escenario dividido entre lo formal y lo informal. Esto se establece de una manera específica, por medio de procesos financieros y mecanismos digitales, con clara intervención de la política pública, incluso bajo la forma de subsidios, lo que extiende la inseguridad habitacional y modifica el carácter de las relaciones cualitativas con la vivienda. Se entiende aquí al alquiler como un mecanismo de este enlace entre la flexibilización y la informalidad, en la medida en que promueve la transformación de la vivienda en servicio, susceptible de vincular la política pública y el stock residencial construido con la gestión privada en el tiempo. En lugar de la gestión y la producción del espacio, la gestión del tiempo permite extraer renta incluso de los más pobres

entre los pobres, superando un obstáculo histórico para la expansión del capital financiero en las ciudades de la región. Las posibilidades de que esta gestión adquiera escala con los mecanismos digitales, concentrando flujos de renta dispersos, conforma una inusitada conexión entre la informalidad y las finanzas.

Referencias

Aalbers, M.B. (2016). Regulated deregulation. In: Springer, S.; Birch, K.; Macleavy, J. (Orgs.). Handbook of Neoliberalism. London, Routledge.

Aalbers, M.B. (2017). The Variegated Financialization of Housing. International Journal of Urban and Regional Research, 41:4, p.542-554. DOI: 10.1111/1468-2427.12522.

Almeida, I.M.; Ungaretti, D. Santoro, P.F.; Castro, U.A. (2020). PPPs habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende os removidos. In: Moreira, FA.; Rolnik, R.; Santoro, PF. (Orgs.) Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares: observatório de remoções, relatório bianual 2019-2020. São Paulo, LabCidade FAUUSP.

Abramo, P. (2009). Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras. Porto Alegre, FINEP.

Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. EURE, 38:114, p. 35-69. DOI: 10.4067/S0250-71612012000200002.

Blanco, A.G.; Cibils, V.F.; Muñoz A. (2014). Se busca vivienda en alquiler: opciones de política para América Latina y el Caribe. Washington, BID.

Cockburn, C.J. (2011). Titulación de la propiedad y mercado de tierras. EURE, 37 (111), 47-77. DOI: 10.4067/S0250-71612011000200003.

De Soto, H. (2001). El misterio del capital. Ciudad de México, Diana.

Fields, D. (2018). Constructing a New Asset Class: Property-led Financial Accumulation after the Crisis. *Economic Geography*, 94(2), 118–140. DOI: 10.1080/00130095.2017.1397492.

Fields D. (2019). Automated landlord: Digital technologies and post-crisis financial accumulation. *Environment and Planning A: Economy and Space*, DOI:10.1177/0308518X19846514.

Fix, M.A.B. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de doutorado Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

Gago, V. (2015). *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires, Tinta Limón y Traficantes de Sueños.

Gago, V.; Mezzadra, S. (2017). A Critique of the Extractive Operations of Capital: Toward an Expanded Concept of Extractivism. *Rethinking Marxism*, 29(4), 574–591. DOI: 10.1080/08935696.2017.1417087.

Guerreiro, I.A. (2020). Rent as management of housing insecurity: possibilities of the securitization of the right to housing. *Cadernos Metr pole*, 22(49), 729–756. DOI: 10.1590/2236-9996.2020-4904.

Harvey, D. (2006). *A produ o capitalista do espaço*. São Paulo, Annablume.

Lavinas, L.; Gentil, D.L. (2018). A política social sob regência da financieriza o. *Novos Estudos Cebrap*, 37(2), 191–211. DOI: 10.25091/S01013300201800020004.

Link, F.; Marín-Toro, A.; Valenzuela, F. (2019). Geografías del arriendo en Santiago de Chile: de la vulnerabilidad residencial a la seguridad de tenencia. *Economía, sociedad y territorio*, 19(61), 507–542. DOI: 10.22136/est20191355.

Meyer, J.F.P.; Haddad, E.; Zuquim, ML.; Carvalho, CSA.; Barbon, AL.; Silva, AP.; Santos, GM.; Minoru, R. (2017). *Mercado imobiliário residencial em Paraisópolis: O que mudou nos últimos dez anos? Relatório de pesquisa*. São Paulo, FAUUSP e Lincoln Institute of Land Policy.

Mioto, B.T. (2015). As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980/2013). Tese de doutorado Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

Osorio, V. (2020). MINVU entrega subsidios de hacinamiento y logra acuerdo con edificios para renta para que familias se ubiquen en ellos. *Diario Financiero*, 23/09/2020. Disponible en: <https://www.df.cl/noticias/empresas/actualidad/minvu-entrega-subsidios-de-hacinamiento-y-logra-acuerdo-con-edificios-de/2020-09-23/132515.html>

Pasternak, S.; D’ottaviano, C. (2016). Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. *Cadernos Metrôpole*, 18(35), 75-100. DOI: 10.1590/2236-9996.2016-3504.

Paulani, L. (2010). Capitalismo Financeiro, Estado de Emergência Econômico e Hegemonia às Aversas no Brasil. In: Braga, R.; Rizek, C. (Orgs.). *Hegemonia às avessas*. São Paulo, Boitempo Editorial.

Pereira, A.L.S.; Palladini, GM. (2019). A agenda de incubação de parcerias público-privadas em São Paulo: Fundamentos institucionais para a mercantilização setorial. *Anais do XVIII Enanpur*, Natal.

Raco, M. (2014). Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led privatization and the London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (1), 176-197. DOI: 10.1111/1468-2427.12025.

Riofrio, G. (1998). Why have families mortgaged so little?. Lincoln Institute workshop on Comparative Policy Perspectives on Urban Land Market Reform in Latin America, Southern Africa and Eastern Europe. Cambridge-MA, jul. mimeo.

Rolnik, R. et al. (Orgs.) (2018). *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo, FAUUSP.

Rolnik, R. (2018). *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Barcelona, Editorial Descontrol.

Ross, L.M.; Pelletier, D. (2014). Chile's new rental housing subsidy and its relevance to US housing choice voucher program reform. *City- scape*, 16 (2), 179-92.

Slee, T. (2017). *Uberização: a nova onda do trabalho precário*. São Paulo, Editora Elefante.

Tavolari, B.; Nisida, V. (2020). Entre o hotel e a locação: análise jurídica e territorial das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre o Airbnb. *Internet & Sociedade*, 1(2), p. 5-30.

Telles, V.S. (2007). Transitando na linha de sombra, tecendo as tramas da cidade (anotações inconclusas de uma pesquisa). In: Oliveira, F.; Rizek, C. (Orgs.). *A Era da Indeterminação*. São Paulo, Boitempo Editorial.

Telles, V.S. (2013). Jogos de poder nas dobras do legal e do ilegal: anotações de um percurso de pesquisa. *Serviço Social & Sociedade*, n.115. DOI: 10.1590/S0101-66282013000300003.



21. State violence in the production of territories, informality, and protection networks*

Renato Abramowicz Santos | Researcher at LabCidade FAUUSP and in the Postgraduate Program in Sociology (PPGS) at the Faculty of Philosophy, Letters and Human Sciences at the University of São Paulo (FFLCH-USP)

Abstract

Based on violence originated by the State, this article describes and analyzes evictions to put the production of urban space and conflict into perspective. The text's empirical basis is an ethnographic study carried out in the central area of São Paulo, where the State's strength is revealed through evictions, displacements, destruction of territories and long-established social fabrics, and production of informality and informal markets; it also approaches the articulation of networks and protection arrangements (including housing) as responses to this violence. Another objective is to observe, in these disputes, a tactical and situational mobilization and instrumentalization of institutional webs, analyzing the process of creation of repertoires and practices in this movement marked by conflict.

Introduction

The uncertainty of living on the verge of being removed, on the condition of "displaceability" founded by the "threat of displacement" (Yiftachel, 2020), establishes a social and urban experience, a way of experiencing "contemporary urban citizenship" (ibid.), lacking of any promise of or normative reference for future stability and security in ways of inhabiting

*This article was originally published in: SANTOS, Renato Abramowicz. State violence in the production of territories, informality, and protection networks. Cadernos Metr pole, v. 26, p. 283-308, 2023.

*This text is the result of an ongoing doctoral research, funded both by Fapesp process n. 2020/02075-1 and an international internship (BEPE – Fapesp process n. 2022/06583-7). This article is dedicated to the people we lost along the way of evictions and demolitions in the "blocks" of "Cracolândia".

and living. The condition of threat, as an expanded and systemic experience, which prolongs itself over time, exceeds in scope and impacts the actual event and political act of eviction itself (ibid.). The effects of such indeterminacy, therefore, go beyond the territorial limits of spaces affected by the condition of “permanent transitoriness” (Rolnik, 2015; Villela et al., 2019; Santos, 2019), as they also condition the lives and urban trajectories of its residents. This circumstance of indeterminacy and threat governs the lives of people and families who live in these spaces, as well as their access to – and the production of – dwelling spaces, places of work, sociability circuits, and urban mobilities.

To understand these processes, according to Schiller and Çaglar (2015), it is necessary to retain the “urban scale” as an analytical plan that enables to explore points of convergence and put them into perspective, from the urban materialities (urban networks and infrastructures) and the broader and shared social experience of precariousness, to the trajectories of different social groups that are subject to processes of socio-spatial displacements – the trajectories taken as an analyzer of operational and situated modes of expulsion and displacement. In the production of contemporary post or neocolonial urban spaces in cities of the Global South, but increasingly present and disseminated in those of the North, policies and dynamics of dispossession, displacement and permanent threat are structuring, and cannot be read and understood in a deracialized way (Yiftachel, 2020; De Genova and Roy, 2019).

Given the scale and centrality of “expulsions”, understood as an analytical and descriptive category of ongoing processes in contemporary capitalism (Sassen, 2014), it is important to understand, in an articulated way, the dynamics and mechanisms producing displacements, but also the production

of forms of emplacements (Schiller and Çağlar, 2015 and 2018), even if temporary and precarious. Mobility practices and their modes of location/fixation (emplacement) presuppose and construct spaces and territorialities, as well as mediations, circuits and sociability. These arrangements can be taken as analyzers of the procedures, social relations, political aggregations, and instruments triggered by and involved in moments of conflict and evictions, as well as in the processes that produce territorialization and permanence – as an attempt and “ expectation of stability”, which is different from stability itself (Rizek et al., 2015, p. 302; authors’ emphasis, translated from Portuguese).

At the heart of the different forms and practices of territorialization is the dispute over the statute of these spaces, their right to exist and remain, and the threats surrounding them. What is at stake behind these disputes is the political question of state power to define what can be accepted and tolerated, from what must be repressed and criminalized. Informality should not be understood as an object of state (non) regulation, a dimension outside the state, but as produced by the state itself (Roy, 2005 , p. 149). The state legal and planning apparatus “has the power to determine what is informal and what is not, and to determine which forms of informality will thrive and which will disappear” (ibid.). Thus, “state power is reproduced through the capacity to construct and reconstruct categories of legitimacy and illegitimacy” (ibid.).

Informality is therefore encompassed within State practices, present even where it appears not to be: “there is nothing casual or spontaneous about the calculated informality that undergirds the territorial practices of the state” (Roy, 2009b, p. 82). In this way, formality is not fundamentally separated from informality, as two distinct and opposing sectors (Roy, 2005 , p. 148). Fragmented and diffuse processes of urbanization “does

not take place at the fissure between formality and informality but rather, in fractal fashion, within the informalized production of space” (Roy, 2009b, p. 82, author’s emphasis) – prompting the consideration of the differentiations of informality: the different informal arrangements, spaces and practices.

Conceived in this spectrum of “differentiation within informality” (Roy, 2005 , p. 149, author’s emphasis), urban informality is not necessarily synonymous with poverty, as informal practices and arrangements produced may also be associated with wealth and power (Roy, 2009b, p. 82). This analytical displacement raises a crucial political and urban question: “why some forms of informality are criminalized and thus rendered illegal”, and destined to be evicted and destroyed, “while others enjoy state sanction”, and protection “or are even practices of the state”? (ibid., p. 83). From this perspective, we can understand that the

forms of elite informality are often regularised and legalised by the state, including through urban planning processes. [...] the state formalises and criminalises different spatial configurations, authorising and legalising the land invasions of the powerful and criminalising the habitat of the disenfranchised. (De Genova e Roy, 2019, p. 359)

In Brazil and in the city of São Paulo, around the different spatial arrangements and popular informal practices that seek to circumvent the procedures used to criminalize ways of life and ways of dwelling, constellations of residents, housing movements, political actors, and varied collectives can be found, with different repertoires, practices and interests, reinforcing the heterogeneity and political facet in the production and management of these spaces and their populations. The dispute does not only relate to the appropriations and uses of space, but also to the ways of managing populations in these spaces; not only by the State and its agents, but also by these different

actors and repertoires that are present and active, in conflict as in composition and accommodation, in the production and territorial management of these places (Santos and Guerreiro, 2020).

The spaces and ways of life which take place in zones of indetermination, in varied gradations of informality, being subject to so many instances, orders and norms – not just state ones – also produce modes of subjectivation. In Roy's words (2009a), there is a “civic governmentality” marked by ambivalence emerging from the transit between legal and illegal, between subjections, accommodations and confrontations that also constitute the conflict in the spaces and subjects produced to be governable and the efforts to escape these devices and their regulations. In Yiftachel's words, this is the “emergence of new subjectivities through the production of space” (2009, p. 240) through the invention, appropriation and transformation of tactics and strategies of survival and coping, making these spaces also “as bases for self organization, negotiation and empowerment” (ibid., p. 243).

There is also an institutional fabric, forged and historically disputed, present and activated framing, conditioning, supporting, limiting, as well serving as a reference and also mobilized as a tool in critical events and in the daily management of the lives and territories in conflict in the city. This fabric is made up of a set of regulations, rights, laws, precedents, instances and institutional devices, including institutional arenas for negotiation and conflict processing, constructed over time in a conflictive way. Built and conquered through mobilizations and confrontations across the historical process, this fabric makes and constitutes the state (Tilly, 1990). This “institutional arsenal” also serves as instrument, reference and field for new clashes in present times – in the sense that it is not a finished and sealed process. The fact that this fabric

is never fully effective (therefore, always insufficient) and is in constant dispute means that it is always in transformation, with its limits being tested and its possibilities (re)invented. And, in this way, the fabric is not the only thing in a permanent process of re/de/construction, but also the state itself.¹

These institutional and legal devices, which are resources and means for disputes today, including attempts to destroy and deactivate all this accumulation and ordering, have been built, formalized and institutionalized in the last 30 years throughout the Brazilian redemocratization process. Along this path, urban guarantees and rights linked to housing (among rights of many other areas and dimensions) have been disputed, negotiated, conquered (Rolnik, 2009), even though the mobilization around these rights and demands started much earlier, being broader and going beyond this time frame.

From the 1988 Constitution and the precept of the social function of property to the legitimacy gained by social movements fighting for housing, from the City Statute to municipal Master Plans, from land regularization processes to the creation and implementation of Zeis (Zonas Especiais de Interesse Social; in English, Special Zones of Social Interest), including instances of negotiation and mediation of land conflicts, legal and legislative spaces and devices for processing conflict, such as public hearings, participatory councils, public consultations, public funds and resources, as well as a whole series of guidelines and norms regulating and ensuring minimum rights, guarantees and protections. All of these mechanisms form the institutional fabric and are fundamental to shaping the dispute today, at the same time that their existence is the result of historical and social processes, demonstrating how the fabrication of the state takes place in the field of conflict (Tilly, 1985 and 1990).

This is not about defending and romanticizing this institutional fabric or denying its limitations and crisis. The objective of this

article is not to take stock of such institutionality (and its crises), but to describe how it is activated and mobilized by carrying out an ethnography of conflict. The point is not to glorify or be content with the existing fabric as sufficient and complete; but to understand that the distinction between this fabric as an “abstract code” apart from “society as the realm of its practical application” does not hold: “code and practice tend to be inseparable aspects of one another” (Mitchell, 2006 , p. 176;). Thus, the process of producing this formal/institutional repertoire – which will also be referred to in this article as institutionalities, in a broad sense – is continuous: the character of this set is not immanent and immutable, but forged in action, in the situational mobilization of the dispute and with different effects being produced, depending on the situations and confrontations. Neither is this institutional fabric constituted in a hegemonic and totalizing way as if it were the only existing order.²

In the next section, the objective will be, based on the research of and working with evictions and demolitions promoted by the state in downtown São Paulo – and attempts to resist to them –, to describe and reconstitute the conflictive dynamics and relationships that take place through a myriad of devices, practices and strategies which are ordinary, permanent and insidious, conditioning and affecting women, men and children, the majority of whom are poor and black, in their daily lives, in their most intimate, structuring spaces and circuits, as well as in the devices mobilized and invented to circumvent, to remain and to live. Through these minor and daily life plots, the ways in which power is exercised and how it is made and remade on the surface of conflict are inscribed (Foucault, 2015). From the case of evictions in downtown São Paulo, it is possible to observe the way the state violence produces territories, precariousness, markets and informality itself.

Evictions, violence and conflict in the “Cracolândia” region, downtown São Paulo

This article is empirically based on ethnographic research carried out since 2017 in the region of Luz and Campos Elíseos, neighborhoods in downtown São Paulo, the vicinity of the so-called Cracolândia [could be translated as “crackland”], which is the target of a large-scale urban restructuring project, currently under construction. From 2017 to the present day, the complete eviction of the population living and working in three blocks of the region has been carried out due to the implementation of two projects produced by Public-Private Partnerships (PPPs) in which public companies and authorities work alongside with private corporations: a housing project that is building new residential complexes in the area and another PPP that built the Pérola Byington Hospital. Other blocks neighboring these ones and the surrounding populations remain threatened by the continuity and development of such work, as well as by the arrival of new residents and businesses with a different socioeconomic profile and reality, as well as by the development of new economic, urban and social dynamics resulting from all these transformations.

The so-called Cracolândia is constituted by the consolidated presence, in an itinerant but constant way over the last few years, of a scene in which a crowd of people openly use crack and other substances, known as “fluxo”, the flow.³ Around the flow, a whole dynamic and a “gravitational force” are established (Nasser, 2016; Mallart, 2019), attracting assistance, activism, management policies, control and repression by the military forces as the police, producing as well an entire economic and urban infrastructure – circuits of commerce and urban economy, as well as an assistance network and housing arrangements.

Around the Coração de Jesus Square, located between the Júlio Prestes and Luz stations, there's a group of old mansions and two-storey houses, some listed as historical heritage, testifying to the times when the coffee aristocracy built the neighborhood in a planned way to be their place of residence. Over time, the elite left the downtown region to other and new areas through São Paulo's urbanization and expansion process, and the arrival and development of automobile infrastructures. These buildings ended up abandoned and became tenements and popular hotels. An entire informal housing market has developed to host workers, most of whom are also informal, and migrant families, coming either from other Brazilian states, mainly those in the Northeast, or countries, especially those from Latin America. Their option (if we can call an option) was to set in this territory constituted at the confluence and junction of many flows – of people, of goods, of possibilities for work and income, of circuits of important urban economic hubs (Santa Ifigênia, Bom Retiro, Brás) – in an attempt to make this location an asset, a possibility and tool to prosper.

The trigger that marked a new chapter in the long and ancient history of disputes in this central area of the city (Gatti, 2015 ; Santos, 2019) happened in May 2017, on the eve of an important, huge and yearly cultural event of the city, known as "Virada Cultural" (the "cultural turn" maybe we could translate). That year, the main stage of the event in front of the Júlio Prestes station was not set up and, at the break of dawn, a large militarized and mediatized operation (as the actions "against Cracolândia" usually are) took place, carried out by the state government in partnership with the city hall. Using bombs, gunshots and brutality, they dispersed and arrested individuals, and walled up living and commercial spaces, leaving many people unable to access their homes, documents, belongings and goods, due to the concrete blocking of the properties.

Following this mega-operation, the then mayor of São Paulo, João Doria, announced the “end of Cracolândia”. Two days after the military operation, the intervention continued with city hall tractors demolishing buildings in the area, generating an image that would summarize the beginning of the implementation of the new project: the demolition of properties with people inside.⁴ In an authoritarian and spectacular way, the public authorities' intention to carry out the construction of a housing project in two blocks of the neighborhood of Campos Elíseos, precisely on the perimeter where the flow used to be located, became official.

Shortly after the military operation and the beginning of public intervention and demolition, the mobilization of residents, shop owners, downtown housing movements, activist and cultural collectives from the area, popular lawyers, NGOs, and academic groups was organized. Because the affected blocks were demarcated by the municipal Master Plan as Zeis 3 (Special Zone of Social Interest, in English),⁵ the public authorities were obliged – by the pressure from this group of articulated agents and also by an action from public prosecutors and from the Public Defender's Office – to set up a participatory local Zeis council (in Portuguese, Conselho Gestor) as a way of guaranteeing monitoring, social participation, and the rights of families threatened with eviction during the interventions that, at that time, were just beginning in the two blocks.

One year after the public start of the intervention in the two blocks, throughout the first half of 2018, a third block (neighboring the other two) was completely evicted and demolished due to the implementation of another PPP, this one led by the Department of Health of the State of São Paulo, for the construction of the Pérola Byington Hospital. This third block was part of the same Zeis as the other two and, for this reason, civil society entities filed a lawsuit requiring the local

Zeis council to cover the three blocks, given that the third block was within the same Zeis and the effects and consequences operated as a whole. The public authorities claimed that, as these were different projects (the hospital PPP, for example, had no partnership or participation from the municipal government), two different local Zeis councils were necessary, especially because the forms and conditions of directing and serving the resident populations (and the financial resources to do so) would change from one project to the next. In the legal dispute, the side of the public authorities prevailed, and two different councils were therefore created.

The election and establishment of the local Zeis council for the third block (the one where the hospital would be built) only took place on the day that people living there began to be evicted – as they voted in the council election, residents received cardboard boxes to make their move. It was a rainy day in São Paulo, but people were forced to leave their homes anyway. In theory, the approval by the local Zeis council of projects for the area and the service of the population living in a Zeis should take place before the beginning of any eviction or demolition; that is, the public authorities themselves failed to comply with the law – and this was neither the first nor the last time that Cracolândia witnessed such situation.

In relation to the others two blocks where the operation began in May 2017, the eviction of the resident population and the small and popular shop owners was carried out effectively and concretely from 2020, after the arrival of the pandemic, at a time when there was still no perspective of vaccine and staying at home was the safest way to protect oneself against the new virus. At the end of 2021, the two blocks were practically empty of their former residents and shop owners, with the aggravating factor of it having occurred during the pandemic, which means public authorities generated agglomeration, evictions, and

population displacement (Santos, 2021). Furthermore, the evictions of the two blocks took place without any transparency, communication, or public dialogue with residents, as well as without any meeting of the local Zeis council being called.

When monitoring this process, it is necessary to pay attention to the dimension and importance of the registration (in Portuguese, *cadastro*), which ends up becoming a population government policy (Nasser, 2016), ordering, fragmenting, segmenting people differently, causing them to divide, to compete with each other, to want to join and take part, exploring their afflictions in the face of life urgencies. The desire to be registered destabilizes and weakens the terrain of action and possibilities for organizing resistance, also serving as restraint and a form of subjection. The intense and continuous process of coding and fragmentation in registration makes the construction of more consistent units or collective actions hampered and fragile, given the ever-imminent risk of being left out or being cut off from the promises and guarantees that registration makes possible. The entire bureaucratic and institutional networks that develop from registration as well as from the control and management needs that it triggers further highlights the “gravitational force of the state” (Das, 2004 , p. 229) that entangles the subjects and conditions their trajectories and (i)mobilities.

On the one hand, registration carries promises of assistance in an uncertain future, on the other, it can be a gateway to something very concrete and material: in the case of the residents of the two blocks, provisional aid in the form of a monthly BRL 400.00 Rent Assistance (in Portuguese, *Auxílio Aluguel*). This aid has always been recognized as legitimate when discussed by the civil society organized in the local Zeis council, given the neglect, violence, and scarcity of possibilities and resources offered by public authorities to residents of the

region. One of the disputes on the part of civil society working on the local Zeis council was, however, for the provisional aid to be truly provisional, that is, for there to be a definitive assistance in fact, because “with no real permanent housing at the end, many are locked in an interminable state of waiting” (After Echo Park Lake, 2022a, p. 180). In São Paulo, there are countless people who were registered in the past with the promise of future assistance who have either stopped receiving provisional aid before having permanent housing or been evicted again.

The condition of being permanently under threat of displacement is based on and sustained by the reproduction of “housing insecurity through exclusion, expulsion, and waiting” (After Echo Park Lake, 2022b, p. 71). These “offer of housing strategies”, most often a vague and uncertain promise, constitute “a mode of poverty governance that undermine the protections against spatial illegalization” (ibid., p. 75). The condition of permanent threat of displacement is realized not “only” by the actual displacement and eviction itself; these constitute critical (and traumatic) moments (Brickell et al., 2017; Pain, 2019) which are only part of a process and a broader social and urban experience encompassing and going beyond these events, also made up of constant and varied moments of wait: waiting for definitive assistance; waiting for the fulfilling of a promise (often made by the state); waiting for the end of the wait (Yiftachel, 2020; After Echo Park Lake, 2022b).

In the region of the Cracolândia blocks, whether due to the high mobility and circulation of people, or due to the precarity of many housing units, it is possible to find several cheaper housing arrangements in the many small and popular hotels and spaces, without the many requirements of the formal rental market (presentation of documents, guarantee/guarantor, contracts). In such terms, the evictions performed in the area by the state result

in moving either away from the downtown area or to even more precarious housing conditions in the center region, which can be afforded. Observing the destruction of this social fabric (and its effects and consequences) also highlighted the possibilities, arrangements, and ways of life that existed and were forged in and through the informality that constituted this territory.

In October 2021, the ward office of the central neighborhood of Sé and the civil police carried out a major operation (which is recurrent in the region) in the few properties in the two blocks that still had people living in them. In this operation, with the justification of closing off properties based on civil defense reports, without presenting any warrant or official document, not to mention any housing alternative, they sealed off commercial and hotels that were still operating, leaving residents of the area not only without their belongings, which were walled up inside such properties, but also without housing. There must be an effort to reconstitute the agents that promote evictions when we say, for example, that the “state evicts” (there are other actors, privates including, doing so besides state agents): because “behind” this “state” there is a heterogeneous fabric of agents and expedients used, taking turns, alternating, complementing, sometimes using judicial decisions, sometimes without any warrant, at times in actions at municipal level, at others, at the state government instances; sometimes carrying out large operations, but also, quite often, taking place slowly (Pain, 2019) and exhaustingly. It is important, therefore, to reconstruct how the power to evict is exercised in practice and in daily life.

The following week, public agents and from the energy company Enel came again to threaten eviction, to close properties and to cut the supply of water and electricity in the few places which were still occupied. During this operation, four residents were arrested for having informal electricity

and water connections, popularly known as “gatos”. Seeking to defend themselves and solve the situation, one of the families contacted a private lawyer, instead of the Public Defender's Office; another family followed suit, also hiring the same lawyer, but without knowing the amounts that would be charged, therefore taking up an expense beyond their financial means. After paying the legal fees, they ran out of money to buy candles, a necessity considering they had no electricity after the whole block's service had been cut off during the operation. A few days later, despite lacking the financial resources to afford a move and new expenses, and feeling emotionally unable to continue living under constant threat and harassment, this family left the property and moved to a small squat building in a neighboring block. They started to share a single small room that “rained inside”, which proves that they left their old home to a place in even more precarious conditions.

A few weeks later, an action performed by the civil police, Enel, and the water company Sabesp took place in the block where this very squat building is located, neighboring the blocks targeted by the PPPs – which reinforces the perception that, once the three blocks have been completely evicted and emptied, the radius and perimeter of intervention (and eviction) will expand, reaching small businesses, popular hotels, spaces and squat buildings in the surrounding area. The small squat building located in this block is not linked to any of the organized social housing movements, there's no person in charge or collection of money contributions, being a sort of self-managed space (by chance or not, the conditions are very precarious).

On the day of the action, the police harassed residents of the squat building, asking what “movement” they belonged to and who their representative was, threatening to, if no one showed up, choose a person “by hand” to take to the police station. Residents responded that there was no leadership, not

only because it was true, but also because there was distrust in placing themselves as responsible. This is a justified fear given that the charge for formalization/regularization means liability, including criminal liability, as may be observed in several actions against squat buildings of downtown São Paulo, large or small, consolidated or recent.

Regarding the police operation in the squat building, one of the residents reported:

They came here this morning, cut off the power supply from that building on the corner, then came here to our squat building, took a photo of the electricity meter... [...] they said [...] that it is an operation that does not require a warrant or something, because it's in Cracolândia, so you don't need a warrant for anything that they are doing.

It is necessary to focus on the meanings and effects – and their historical, racial and political construction and legitimation – behind the mechanisms that make this systematic violation of rights possible. It is as if, by activating “Cracolândia”, any established minimum and legal protocols and guarantees were deactivated. It is this process and these devices (active and existing in other spaces and territories, such as favelas and urban peripheries) that must be considered in dialogue with the increasingly consolidated ethnographies and researches on systematic state violence against territories and bodies. In doing so, it is also important to reflect whether the framework provided by Agamben (2012) on the state that declares “the state of exception”, establishing the “law’s outside” to act in it itself, is the tool that best helps us explain what is happening in this specific suspension of order and/or which order is thus constituted.

It is also important to understand how the construction of stigmatization, the criminalization of spatial practices and popular informality, and the violence that these processes trigger and enable, affect territories; at the same time that this violence is also territorialized by its daily operating dynamics.

According to Rolnik (2015), territorial stigma and permanent transitoriness, which mark many neighborhoods and popular settlements, are structuring elements of the political and urban dynamics that enable and promote the triggering of evictions in a context of dispute over urban land. These are territories that constitute a zone of constant and unstable uncertainty between the possibility of remaining and the prospect of expulsion and destruction (Yiftachel, 2009). The process of dispossession enables and triggers violence, which leaves the dispossessed increasingly dispossessed: there is a broad and incessant extraction of wealth resulting from this process of accumulation through dispossession (Harvey, 2014; Schiller and Çağlar, 2018). “In urban regeneration processes, after inhabitants of poor neighborhoods [...] are stigmatized as violent and dangerous, they are first deprived of urban services and then evicted” (ibid., p. 20).

These circumstances and dynamics seem to constitute the historical, social and urban process built around areas of the Luz and Campos Elíseos region, involving the so-called Cracolândia, further sustained and legitimized by the “war on drugs” motivation and its triggered and implied racial, urban and militarization effects. In recent decades, and more rapidly in recent years, the urban and assistance network and infrastructure around the flow and its surroundings in the Campos Elíseos neighborhood are being dismantled, interrupted, displaced. In less than a decade, the social fabric of three blocks (with the threat and possibility of this process expanding even further) has been completely affected, transformed, destroyed. Apart from the demolitions and its previous attempts, already completed or abandoned, which in their accumulation and succession also produce effects and changes – as an example, there’s the case of the Nova Luz project, which, despite being legally and politically defeated, caused demolitions of properties and altered land in the region

(Gatti, 2015; Santos, 2019); or the Complexo da Dança (complex of dance project), designed for a piece of land in the area that was demolished and had been vacant for many years, that costed a lot of money to the public purse in order to be designed by an international company, and never getting off the ground.

The intervention projects and attempts of urban restructuring focused on this area, it must be recognized, are considerable in terms of magnitude and scale and have been occurring for a long time. We can observe in this history of constant interventions the effort to reverse and recover a region historically constituted as remarkably popular and black in the heart of the city of São Paulo. For the same reason, Campos Elíseos, Luz and Santa Ifigênia (all neighborhoods that make up this region) have been successive targets of policies and attempts to evict, destroy and erase ways of life, material and symbolic heritages, memories, and cultures which have always constituted this part of the city.

Around these policies of erasure and persecution, around the different urban and social interventions, around the “revitalization” projects (which under this name summarize and reveal precisely the lack of recognition of the lives that exist in the targeted territories) and around the management and control policies targeting bodies and spaces, which have been accumulating and occurring in this same region over decades, constitute the interweaving of regimes with a characteristic territorial logic, in which organized state violence manifests itself against the poor, the informal settlements, the unhoused people, along with a racialized policing of non-white territories (Roy et al., 2020) – policing understood in terms of control, management and repression, which obviously involves the action (most often violent) of the police, but also other practices and arms of the state in carrying out these functions. Thus, the territorial and racial dimensions are articulated in the constitution and functioning of a punitive machinery (Telles

et al., 2020), which daily undertakes a miniscule, cruel and slow dispossession (Pain, 2019) affecting men, women and children in their infrastructures and daily lives (Lacerda et al. 2020).

Even though intervention projects vary greatly (their nature, their scales, their mechanisms, objectives, effects), we can observe endlessly accumulating and overlapping a series of different devices of control, surveillance, persecution, and imprisonment (Mallart and Rui, 2017), producing displacements, demolitions and destruction of the social fabric. These devices and policies alternate, overlap and complement each other, in space and time, but always have the same targets: poor and black bodies, populations and territories in this central area of the city. Assistance policies and services, triage, registration, provisional programs, evictions, demolitions, daily police operations (which search people and properties, prohibit access, and determine circulation through spaces), large operations against “drug trafficking” in the name of “war on drugs”, in their constant succession and overlapping over the last few decades materialize a complex and diverse arsenal, which, even though not planned and elaborated at the same moment, ends up constituting an interweaving of policies (and effects) of repression, control and management of life, territorially articulated, which have as practice the exercise of racialized policing (Roy et al., 2020).

The intensity and dimension of so many policies and interventions can only be understood in light of the strength and persistent efforts of these same bodies and territories in resisting, remaining and surviving. To effectively comprehend the possible resistance and permanence attempts, even in such precarious conditions, it is necessary to pay greater attention to the networks, infrastructures and materialities developed by threatened populations, and also understand why, in order to reach and evict them, it is necessary to destroy these networks.

In terms of precariousness, Butler (2015) distinguishes different states: there is a general shared and universal precariousness that affects everyone, and there is therefore a dependence of all beings (to survive and maintain their lives) on social networks, ties and structures, which are ways of minimizing this constituent precariousness. However, for many people, these networks and protective supports (and access to them) are fragile, inefficient and problematic (ibid.). Thus, there is an unequal social distribution of protection against precariousness, politically induced. It is in this correlation of forces and inequality of relations (including protection ones), that networks can be conceived: as a network of relations and as a sociotechnical network, as Latour (2012) describes, made of beings, artifacts, mediations, infrastructure and materialities. It is on these networks that the possibilities of life depend, and it is these same networks that are attacked and destroyed, sometimes abruptly, in moments of confrontation and violent interventions by state power. It is from this perspective and intricate in these circumstances that networks are also thought as alliances forged from and in precariousness (Butler, 2018), as further described in the next section.

Resistance, protection and defense networks of popular territories

The experience of the pandemic radicalized processes of dispossession and violence, historically present in Brazil, but transformed and deepened by the crises of different natures that erupted during this period. The pandemic emergency made the role and importance of protection, defense and solidarity networks and actions of communities and territories even more evident. Networks do not emerge out of nowhere, they carry within them the background, experience and legacy of previous organization and mobilization (Santos, 2020) and,

generally, they are articulated or expanded as a reaction to state violence (Endo and Santos, 2021).

To describe and deepen the analysis, we may take as an example the activity of anti-eviction networks during the pandemic, which evidently had already existed and been mobilized previously, but which needed to adapt in the face of the unprecedented nature and severity of the new situation. At first, there was the expectation (which soon proved to be an illusion) that, given the worsening of the health, economic and social situation, forced evictions would be interrupted and suspended, especially considering this was a time when the vaccine was not even close to being developed, so “staying at home” was one of the safest and most effective means of protection. Soon, new cases and reports of threats and eviction showed that not only did they persist, but they actually increased.⁶

In face of the increase in cases of eviction, a series of movements and entities working on the subject registered and compiled cases and threats in the state of São Paulo. An international complaint was prepared and sent to the UN Human Rights Council, which then issued a declaration against the evictions to the Brazilian government, requesting that they stopped.⁷ If, on the one hand, the practical and effective effects of this declaration may be limited; on the other, the efforts and mobilizations to carry out an action like this strengthen and expand the articulations, in addition to creating a political fact that serves as support and solidarity for those who are resisting and facing, on a daily basis and “on the edge”, the anguish and suffering of threats and evictions.

The organization became widespread and nationalized, involving residents affected and threatened by evictions, social movements, urban and rural, entities, community organizations, and research laboratories, giving rise to the campaign “Despejo Zero – em defesa da vida no campo e na cidade”⁸ (in English, Zero Eviction – in defense of life in the countryside and in

the city) (Gonsales, 2023). The national articulation against evictions that these movements managed to carry out is similar to practices that have been growing among many organizations and coalitions defending human rights and denouncing the violence of the state, ranging from those which combat racism and genocide of black youth in the peripheries to those which approach environmental and indigenous policies and rights. These are action strategies that combine activism, mobilization, pressure, and constraint, articulating and affecting the local, national, but also transnational scope.

A way of acting that, breaking the false dichotomy between global and local, and being thought of as an engagement strategy that works with multiple forms of sovereignty, could fit into what Roy (2005, p. 154) describes as “scale jumping”, describing a play with different scales, sovereignties and, we could add, institutionalities. After all, the framework and instruments that regulate and are valid in each sphere (municipal, federal, international) vary, as will the procedures and effects of investing and acting in each of them (filing legal proceedings is different from carrying out international complaints, for example). It is necessary to adapt and mobilize different repertoires and resources, in a multiple and simultaneous way, as strategic political work and action take place in and with different fronts, scales and jurisdictions.

Beyond simply promoting a complaint, behind these actions there is an attempt to produce evidence against the state and the crimes that it commits. The lack and concealment of data and traces of and by the state should not be seen as accidental or as a “failure”. Das (2004) works with the “magical” dimension and effects produced and resulting from the illegibility of the state, its everyday practices, records and “signatures”. This ghostly dimension of the state co-exists and integrates it with its rational dimension: illegibility and rationality constitute the

state simultaneously, and hence give also its strength and power, in alternating, confusing and playing with this ambivalence and imprecision. The work and performance of socio-technical networks of support and protection often consists of having to tackle and confront precisely the “magical” effects of this illegibility, trying to unveil it, reconstitute it, reveal it.

Producing evidence against the state and presenting it in instances and arenas that it does not control,⁹ in an attempt to implicate it and hold it accountable, is a possible strategy (among others which may be parallel and simultaneously activated) of resorting to formality, formalization, and institutionalization – in the sense of activating and instrumentalizing the institutional framework (laws, rights, regulations, arenas and instances of conflict mediation and processing, including international ones) – against the state itself. At the same time that these institutionalities are sought and resorted to as a means (among other strategies and political repertoires that may be and are also activated), they are also tensioned as new possibilities are explored in a search to overcome the limitations of institutional formalism.

The enterprise of producing evidence against the state is developed both theoretically and empirically by Weizman (2017). The elaboration of this process makes it clear that these evidence can only be produced by a network: the socio-technical network (Latour, 2012) working produces facts/evidences, because a photo, or video or a cell phone audio alone and by themselves do not constitute a complaint/evidence. It takes a whole chain of mediations and connections (technical, also) to produce the fact/evidence, starting from the immediate materialities (the eviction itself and its registration), linking them to larger networks, from the WhatsApp ones to legal networks that formally process and produce complaints, and open investigation processes. The complaint against a violation presented in a news article, or post, or that supports,

for example, legal proceedings, is built through a collective and continuous process as it goes through the mediations and connections linking diverse and distinct actors, repertoires, and knowledge, which in its composition produce the fact. Thus, the complaint, evidence, or counter-evidence needs to be manufactured, not in the sense of forging it, but of constructing, since they do not exist by themselves, ready; and this production happens in network. We describe this process of collective production of facts, with Weizman and the reconstitution of the state's traces as references, as collaborative epistemologies (Grupo de pesquisa..., 2020).

These networks are often formed due to the organization of territories and communities, and from this territorial base they connect with and link to other spaces and actors, expanding their power of scale and action (the territory as a platform of/ for action). There is a movement that goes from community and local capillarity to the outside, but that also comes from outside to the territory; distinct scales and vectors that intersect, compose, and reinforce each other in a trans-scalar movement. It is in these different positions and in the flow of this movement (territorialization-deterritorialization) that the power of action of territories, communities, and networks intensifies and transforms (Santos, 2020). Territorially organized initiatives and campaigns are often forged as actions of defense and solidarity against violence and rights violations committed mostly by the state.

It is in the light of matters related to networks and arrangements of protection against political and racialized violence by the state that we can return to an element regarding the evictions in the Campos Elíseos blocks, described in the former section: the emergence of new squat buildings during the pandemic, here also understood as the materialization of practices of support, protection, and permanence efforts. Due to the evictions of the two blocks during the pandemic, it was possible to observe that

at least five squat buildings (three of them completely new, occupied during the pandemic), none linked to the traditional social housing movements, became refuges (even if temporary). It was also possible to see that a circuit was established between these squat buildings, the evicted people, and the territory of Cracolândia, a connection made possible due to the circulations – and attempts to settle – resulting from the processes of eviction and displacement of populations.

Even though squat buildings and the activity of networks may generally have a protective character and represent materializations of support efforts, there are historical, political and social differences in the configuration of territories, housing spaces, and the groups that organize and maintain them. The arrangements produced territorially are reflections of the socio-spatial dynamics that constitute these territories as well. They cannot, therefore, be understood disconnected from the reality that produces them. For this reason too, the networks and actions of territories and communities are not inherently virtuous in themselves. Depending on the groups organizing them, they can, on the one hand, serve as arrangements that guarantee the protection of life, but, on the other hand, carry out and represent forms of exploitation of vulnerable populations that live in these same spaces. By generating permanence (even if fragile and temporary), they can also enable extraction. Criminal groups control and produce territories and networks as well.¹⁰

In this sense, what actually exists in the concrete reality of the social world is a lot of heterogeneity and diversity in relation to territories, spaces and housing arrangements, and the groups that organize them. The heterogeneous and complex reality of squat buildings in downtown São Paulo, for example, opposes the attempts of simplification and homogenization that support the process of criminalization of the public and political organized social housing movements of downtown

São Paulo, which operates through the creation of equivalence around the dynamics of popular appropriation, production, organization and management of space; denying all the existing diversity (Santos, Guerreiro, 2020).

Increasingly, and after the fire and fall of the squat building set in the Wilton Paes de Almeida building, popular known as “Tower of Glass”, in downtown São Paulo, May 2018, this process has intensified (ibid.). Among other means and expedients that have been used, the “risk” category, recurrently used in peripheral and environmental areas (Moura et al., 2020), has been mobilized as an argument to support requests for repossession orders in central and urbanized areas, especially against squat buildings (Santos, 2022 ; Gonsales, 2023). The category carries within itself, in its very constitution, a high degree of arbitrariness, and it has justified administrative evictions, based on police power (Magami, 2020), characterized by discretion and self-execution, which results in evictions being carried out without a court order. More than failing to comply with it, this is the state itself deactivating the legal system. We see the mobilization of the “risk” category as yet another method of criminalizing popular informality.

These offensives and threatening situations affect all squat buildings, not just the most recent or precarious ones. Even consolidated squat buildings, maintained and organized by politically and publicly organized housing movements, repeatedly become targets and have their maintenance and survival resources threatened and criminalized. To mention just one of the many examples that could be given: in 2021, coordinators of housing movements from two of the oldest and most consolidated squat buildings in downtown São Paulo were arrested following a civil police operation in one of these buildings, which looked for a “escape route” for thieves in the region. Not finding any evidence, they ended up arresting the

coordinators for “qualified energy theft”, popularly known and disseminated as “gato”. Five days earlier, the other squat building of those two had been invaded by the military police, without any judicial warrant, with the justification of “looking for drugs”.

Historically, most squat buildings were denied access to water and electricity networks and services (Gonsales, 2023), which is another element creating daily problems and challenges that need to be faced and inventively overcome (Santos, 2019), enabling the production of arrangements and “workarounds”, as well as informal or parallel circuits and markets to solve and circumvent the situation created by public authorities. The conditions required of residential squat buildings are also not present in many of the old middle and upper class buildings in the city center. The question, already presented here, posed by Roy (2009b), is what practices and arrangements are to be criminalized, and the different territorial and racialized police regimes that are to be set up around these spaces and practices.

Knowing that “laws, codifications, and formal rules have power effects and circumscribe fields of force” (Telles, 2009 , p. 101, translated from Portuguese), these situations demonstrate the “differential management of illegalisms” (reinforcing that illegalism differs from illegality [Foucault, 1997]), in which practices and activities, according to the political circumstances and force correlations set in a given field, will be differentially organized and distinguished, within tolerated, ignored, consented, and those that will be the target and object of interdictions, sanctions, and repressions (Foucault, 1997 and 2015; Telles, 2009).¹¹

Thinking in terms of illegalisms and their differential management, one can then better understand that, for example, the uses and practices around electric light (energy boxes, “gatos”, arrangements, and here we are faced with political commodities that, as Misse [2002] demonstrates, are always constituted in the economy and in the arrangements that

emerge around illegal markets) become the target and tactics of a broader dispute, of a larger field of conflict that involves squat buildings, but which, in order to be carried out and move forward, finds support in specific, particular practices, in a given social and political situation, which reorganize and determine the paths and resources through which and by which means these disputes take place.

By strategically moving/expanding the radius and focus of criminalization targets and practices, the force correlation in this field of dispute changes and destabilizes. In this case, housing movements and squat buildings are forced to react, responding and defending themselves in terms that until then they were neither accustomed nor prepared for (Santos e Guerreiro, 2020). But, if on the one hand, movements and squat buildings are forced to react and act in an unknown field, around issues and dynamics that had been so far not paid attention to or dominated; on the other hand, an opportunity arises that is not only reactive, but also productive: it sets the possibility of invention to overcome blockages and problems. This further reinforces the understanding that the effervescence and power of arrangements and practices produced by squat buildings are a result and instrument in a dispute for their survival and maintenance in the time and space of a city in conflict (Santos, 2019).

To cite an example: due to the fire and collapse of the Wilton Paes de Almeida building, popular known as “Tower of Glass”, in 2018, according to official figures (challenged as being lower than reality), seven people died and two went missing. This squat building was not managed by any of the traditional organized social housing movements of downtown São Paulo. After this event, some of the squat buildings which are part of the publicly and politically organized housing movements set up a fire brigade course delivered by a firefighter who volunteered to establish and develop this project/partnership (Lara Júnior

et al., 2022). A few months after the tragedy, a new fire hit one of these squat buildings, and it was indeed a resident who had taken the course, following the guidelines that were taught, who managed to prevent what happened from turning into a disaster with people killed and injured.

In the same way, the setting up of a technical assistance collective within the domains of a social housing movement itself (ibid.) or the development of techniques and technologies for protecting, renovating and improving spaces and these old buildings (Carvalho et al., 2022) can be thought of on equal terms: all the dynamism involving organized squat buildings and political organized housing movements, the inventiveness, the building of alliances, the new experiments, these are all strategies of protection and, ultimately, defense of life and for the sake of life.

As in the case of the Claim of Non-Compliance with Fundamental Precept (in Portuguese, ADPF) against evictions approved by the Supreme Federal Court in the midst of the pandemic: the elaboration of technical provisions in agreement with the entire legal process which runs through formal instances in Brasília (in coordination and dialogue with political parties, elected politicians and political caucuses, justices of the the Supreme Court) cannot be understood when detached from the practical dimension and use that they quickly came to have: serving as a weapon in battles “on the ground” to hold back, postpone and suspend evictions in squat buildings and peripheral urban areas that did not stop afflicting communities during the pandemic.

Also regarding the case of evictions in the Cracolândia blocks: resorting to formal instances and demanding minimum assistance, even if provisional, were not actions based either on trust on the fulfilling of procedural rites or on the illusion that BRL 400.00 would solve a person’s problems; such actions

were taken because the state needs to take responsibility/be held responsible. These temporary assistances also become a resource and opens up a range of possibilities, which will be invested in guaranteeing dignity, defending and maintaining life.

Having recourse to institutionalities is a possibility (among others that exist and are also activated) for protection, even more so when popular informality is criminalized in different ways. The instrumentalization of the parameters that constitute the institutional fabric does not occur due to mere bureaucratic or legalistic attachment, but because the mobilization of the resources and technicalities of institutional fabrics in confronting violations can function as a containment barrier, preventing or at least delaying even more violence (e.g. Carvalho et al., 2022). Institutionalality ends up operating, in many cases (even if in a circumstantial, temporary, fragile way), as a form of protection (of physical integrity, also) against the different criminalization devices mobilized against popular informality. Furthermore, when acting around the edges, gaps and under time pressure of the conflict events, it is often possible to adapt and recreate these formal and institutional expedients and, thus, eventually manage to overcome their insufficiencies, opening new possibilities of agency.

However, in the same way that institutionalities are used to try to resist and guarantee rights and protection, this same institutional fabric also provides for and legitimizes violations of rights by public and private agents. Traditionally, it is precisely this fabric and all its instances and resources that are activated, for instance, to carry out evictions (Santos, 2022). Therefore, the point is not to exalt institutionalality in itself, as if it were “naturally” virtuous or neutral; but to demonstrate how it is an instrument of/in the dispute and how it gains dimensions and contours, and produces effects, situationally, throughout and due to the conflict.

Final considerations

In addition to the observation that conflict is constitutive of urban history, it is also important to make more situated considerations of new trends at play. Regarding the empirical cases described in this article, there are two important points to be highlighted as recent dynamics that reveal specificities within this long conflictive history that inscribes state violence in its relationship with popular informality, production of territories and networks of defense and protection.

The first point refers to the production of precariousness based on the current processes of dispossession and predation. Not that violence and precariousness have not been part of eviction and displacement events historically, but there are dynamics and arrangements that are now happening in different ways than they did in the past. These are transformations in the production and management of precariousness and in the role of the state (and state violence) in the structuring and territorialization of urban markets and spaces.

Building on the case of evictions and destruction of a popular and old downtown area for the construction of PPPs between the private sector and the state: on the one hand, a public-private modeling and arrangement, linked to financial engineering and finance circuits; on the other, the production and intensification of evictions, informal housing markets and precariousness. The construction of residential towers and the eviction and demolition of the previously existing social fabric have as effects (in addition to an expansion of the real estate supply via PPP) the expansion of the condition of precariousness and informality that is not only induced by the state, but produced by it as well, backed by public policies (Guerreiro, 2020). It is the state not only promoting and providing support (even financial support) to informality, but also producing (along with other agents) the informal market itself. And as it

has been, historically: the expansion and production of new markets is a brutally violent process.

The link between violence and (the production/expansion of) the market has been established – being the state the promoter of both (Tilly, 1985). What is possible to visualize is political violence producing new and formal markets, as in the case of the PPP tower apartments; and, at the same time, the expansion and production of new informal housing arrangements and circuits, that are monetized, irrigated and boosted by, for instance, the money offered by the city hall in cases of eviction, the BRL 400.00 called Rent Assistance (in Portuguese, Auxílio Aluguel).

In this case, the public policy of “Auxílio Aluguel” – which is, in essence, a public policy of eviction – functions not only as a price index in informal housing markets, squat buildings and popular hotels, among other spaces; but also, in its existence and functioning itself, it articulates and transacts formal and informal (and illegal, in some cases), producing a direct relationship and connection (in this case, via state, but with the participation of many other private groups, more or less organized) between violence, public policies, and markets. The production of informality reveals itself not as terrain and practices forged outside the state, in an unregulated way, from the bottom up only, but rather as particular of these “structures of power”, with the state constituting itself as an “informalized entity”, which uses informality as an instrument of accumulation and authority (Roy, 2009b, p. 81).

The second point that seems to reveal new dynamics concerns the networks of support and resistance to evictions, which are operated in circuits and intersections that previously did not occur in the current terms or, at least, not at the same speed and scale. Such networks rely on hard-won institutional and legal fabrics and spaces, instrumentalizing them in an

attempt to (re)activate the democratic and emancipatory meanings inscribed in the disputes they derive from. These networks make strategic use of the law – in the same way that the state also does.

In activating networks of supporters in moments of emergency and of processing the conflict, we have a dimension of the breadth they acquire, their heterogeneity and their trans-scalar power of action, connecting the “streets” to institutional and legislative spaces (in its three instances), but also to international spaces and groups; connecting leaders of popular social movements, residents of squat buildings and popular settlements, human rights activists, popular lawyers, urban planners and urban technical assistances groups, researchers, artists, cultural and health collectives, journalists and media activists, politicians and collective/activist caucuses. In these networks, different ways of acting and repertoires are connected, trying to access the established institutional fabric, spaces and practices, but also seeking to build others.

The rights, devices and arenas of institutional negotiation and regulation serve as a horizon for the actual realization of the promises this same set announces. In the strategic instrumentalization of institutionalities, there is an opportunity for this very fabric to tension and remake itself, in the search for overcoming its limitations, in expanding its meanings. Likewise, their use and reference can serve as a tool in disputes against the violence of state or non-state agents. Among other action paths and strategies that are also simultaneously activated, the use of institutionalities serves as an attempt to circumvent risks and violence resulting from abandonment and brutality by the state. In this process of dispute and (re)invention, the contours and (re)actions of the state are reordered, while the field of conflict itself is reconfigured as well. And, at the confluences, competitions and coercions of all these conditions and circumstances, the constant efforts of common people

take place to build daily lives and spaces, seeking to guarantee possibilities of safety, stability and prosperity.

Notes

(1) State here is understood not as a homogeneous and monolithic apparatus, but as a deed—and effect—resulting from different practices, techniques, relationships, repertoires, movements, and instances (Mitchell, 2006; Trouillot, 2001). For this reason, in order to retrace the state, its instances and dynamics, ethnographic strategies are relevant to describe and analyze the “encounters with the state” (Trouillot, 2001).

(2) In other terms and analysis, Feltran (2020) formulates and works with “normative regimes”: demonstrating that there is no such thing as a single and absolute regime, the author states that others exist, and that these different regimes that regulate social life can coexist, in a non-harmonious and often conflictive way, but also in cohesion and hybridization. A normative regime that regulates spaces, ways of life, codes and conducts, with social recognition and legitimacies, shall be defined, ultimately, by its capacity (and condition) to (be able to) resort to violence to be recognized and enforce its authority. According to the author, another normative regime, in addition to the legal/state one, would be, for example, that of the “world of crime”.

(3) In this article, the focus is neither the population that constitutes the flow nor the many violent operations targeting them on a daily basis. In 2022, the flow was expelled from the blocks targeted by the urban intervention in question, causing its concentration to dissipate throughout downtown São Paulo. The point here is to highlight how the implementation of PPP projects, the eviction of the population that lived in the region, and the dispersion of the flow and the consequences are all part of the same process and have a direct relationship. And this was not the first time that property demolitions and expelling of the flow occurred in a combined and escalated manner in the region – this has been made into a political strategy of urban intervention and restructuring of this territory.

(4) About the mega operation, see Basso (2017) . About the demolition of properties with people inside using a tractor, see “Vídeo... (2017).

(5) The municipal Master Plan establishes and delimits the Zeis, which are city areas that must be preserved, prioritized or designated as popular housing, having therefore to either preserve or improve the conditions of those who already live in the area, or build new residences and allocate them for social housing, in theory. The Zeis located in central areas are called Zeis 3, populated and equipped with urban infrastructure. As a rule, once again according to the municipal Master Plan, all interventions, projects, and services offered to the population living in a Zeis must be discussed and approved by a participatory local Zeis council, a joint body made of public authorities and civil society, elected by the population living in the Zeis.

(6) Marino et al. (2020). The mapping of evictions produced by the Evictions Observatory refers to, above all, the Metropolitan Region of São Paulo. Despite this effort to monitor and map cases of threats and evictions, we recognize that the numbers are still under-reported. There is not a complete reading of reality, but only partial and momentary cutouts and portraits, circumscribed temporally and geographically, or according to the reach of established networks and partners. Forced evictions have always been characterized by their invisibility, in the sense of the inexistence of precise information, of never having the exact dimension of what is being done, the procedures used, where the evicted ones go and what happens to them, of a constant lack of traces. In this sense, the work of monitoring evictions carried out by the Evictions Observatory can be understood as part of an effort to produce and reconstitute data and traces.

(7) Violações... (2020); ONU... (2020).

(8) <https://www.campanhadespejzero.org/>

Due to the political and legal action and influence of the Campaign and its partners, a few anti-eviction laws (at municipal, state, and even at the federal level) have been approved during the pandemic. There was also the political and legal construction for pushing forward the Claim of Non-Compliance with Fundamental Precept (in Portuguese, ADPF) number 828, approved by the Federal Supreme Court, which suspended evictions in the country until March 2022. In practice, evictions continued to occur, but the importance of the achievement is undeniable: it was widely mobilized and applied as a resource and precedent by defense movements and partner networks in disputes regarding cases of threat of evictions that insisted/insist on happening.

(9) The relationship with the state in conflict events, in disputed territories, and in episodes of violence against bodies and populations has an important dimension (and challenges) which shapes the existing reality faced by the strategies described: in the vast majority of situations, the state is present, either as a source of threat, or as a regulator and mediator. Negotiation and confrontation practices also resort to institutional spaces and to the dialogue with the state and its agents – which reinforces its “gravitational force” and reveals that state authority is evoked even though it is the perpetuating source of violence (Das, 2004, p. 229).

(10) As in the case, for example, of the *milícias* in Rio de Janeiro, which, among many businesses and services performed and charged by them, are involved in housing developments (Araújo, 2017): on the one hand, the residents find shelter and housing; on the other, they are subjected to forms of extortion in exchange for “protection” and “peace of mind” (Araújo, 2022).

(11) At the heart of illegalisms and their different management are the play and strategic use of law, understood not as gaps or flaws to be overcome, but in their productive dimension that establishes and organizes relationships with the law – whether seeking to circumvent, ignore, whether seeking to apply, reinforce or enforce.

References

AFTER ECHO PARK LAKE RESEARCH COLLECTIVE (2022a). Blueprint for the future: unhoused tenant organizing in Los Angeles. *Radical Housing Journal*, v. 4, n. 1, pp. 177-181.

_____ (2022b). Continuum of carcerality: How liberal urbanismo governs homelessness. *Radical Housing Journal*, v. 4, n. 1, pp. 71-94.

AGAMBEN, G. (2012). *Homo sacer – o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

ARAÚJO, M. (2017). House, tranquility and progress in an area de milícia in Rio de Janeiro. *Vibrant*, v.14, n. 3, pp. 1-17.

_____ (2022). Urbanismo miliciano, remoções públicas e fragmentação política. *Labcidade*. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/urbanismo-miliciano-remocoes-publicas-e-fragmentacaopolitica/>. Acesso em: 8 set 2023.

BASSO, G. (2017). Megaoperação na Cracolândia pretende marcar início de reurbanização no centro de São Paulo. *Notícias R7*. Disponível em: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/megaoperacaona-cracolandia-pretende-marcara-inicio-de-reurbanizacao-no-centro-de-sao-paulo-29062022>. Acesso em: 8 set 2023.

BRICKELL, K. et al. (2017). *Geographies of forced eviction – Dispossession, violence, resistance*. Londres, Palgrave Macmillan.

BUTLER, J. (2015). *Quadros de guerra – quando a vida é passível de luto?* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

_____ (2018). *Corpos em aliança e a política das ruas: notas para uma teoria performativa de assembleia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

CARVALHO, C. et al. (2022). Propósitos, premissas, conceitos e orientações para mitigação de riscos pela melhoria das condições de segurança predial em ocupações urbanas. São Paulo, Cajufa.

DAS, V. (2004). "The signature of the State: the paradox of illegibility". In: DAS, V.; POOLE, D. (orgs.). *Anthropology in the margins of the State*. Santa Fe, School of American Research Press.

DE GENOVA, N.; ROY, A. (2019). *Practices of Illegalisation*. Antipode, v. 52, n. 2, pp. 353-364.

ENDO, A.; SANTOS, E. (2021). A gramática do risco e o papel das polícias nas formas autalizadas de gestão dos territórios populares. *Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. São Paulo, v. 3, n. 1, pp. 197-218.

FELTRAN, G. de S. (2020). *The entangled city: crime as urban fabric in São Paulo*. Manchester University Press.

FOUCAULT, M. (1997). *Vigiar e punir: Nascimento da prisão*. Petrópolis, Vozes.

_____ (2015). *A sociedade punitiva: curso no Collège de France (1972-1973)*. São Paulo, Editora WMF, Martins Fontes.

GATTI, S. (2015). *Entre a permanência e o deslocamento: Zeis 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

GONSALES, T. (2023). *Querem me tirar da minha casa. O papel de grupos acadêmicos nos processos de resistências às remoções forçadas na cidade contemporânea*. Tese de doutorado. Santo André, Universidade Federal do ABC.

GRUPO DE PESQUISA CIDADE E TRABALHO (2020). *(Micro) políticas da vida em tempos de urgência. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. Reflexões na pandemia*. Rio de Janeiro.

GUERREIRO, I. A. (2020). *O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização da moradia*. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 22, n. 49, pp. 729-756.

HARVEY, D. (2014). *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo, Martins Fontes.

LACERDA, L.; HARKOT, M.; SANTORO, P. ; ALHO, I.; BRITO, G. (2020). “Desposseção, violências e a potência transformadora: um olhar interseccional sobre as remoções”. In: MOREIRA, F.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. (eds.) *Cartografias da produção, transitoriedade e desposseção dos territórios populares*. São Paulo, Observatório de Remoções.

LARA JÚNIOR, A. et al. (2022). *Assessoria técnica popular: a prática em movimento*. São Paulo, MSTC.

LATOUR, B. (2012). *Reagregando o social – uma introdução à teoria do Ator-Rede*. Bahia, Edufba; Santa Catarina, Edusc.

MAGAMI, D. (2020). *Remoção de casas com base no “poder de polícia” é ilegal*. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/remocao-de-casas-com-base-no-poder-de-policia-e-ilegal/> Acesso em: 11 set 2023.

MALLART, F. (2019). *Findas linhas: circulações e confinamentos pelos subterrâneos de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

MALLART, F.; RUI, T. (2017). “Cadeia ping-pong: entre o dentro e o fora das muralhas”. *Ponto Urbe*, n. 21.

MARINO, A. et al. (2020). *Remoções aumentam durante a pandemia na Grande São Paulo*. Labcidade. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/remocoes-aumentam-durante-a-pandemia-despejzero/> Acesso em: 8 set 2023.

MISSE, M. (2002). *O Rio como bazar. A conversão da ilegalidade em mercadoria política*. *Insight Inteligência*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, pp. 12-16.

MITCHELL, T. (2006). “Society, economy, and the state effect”. In: SHARMA, A.; GUPTA, A. (org.). *The anthropology of the state: a reader*. Malden, Blackweel Publishing.

MOURA, R. et al. (2020). “Remoções em áreas de risco: repensando práticas de mapeamento com base na justiça territorial e

nos saberes da comunidade”. In: MOREIRA, F. et al. (eds.). Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares. São Paulo, Observatório de Remoções.

NASSER, M. M. (2016). No labirinto: formas de gestão do espaço e das populações na Cracolândia. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.

ONU: Brasil deve acabar com os despejos durante a crise do COVID-19 (2020). Labcidade. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/onu-brasil-deve-acabar-com-os-despejos-durante-a-crise-do-covid-19/> Acesso em: 8 set 2023.

PAIN, R. (2019). Chronic urban trauma: the slow violence of housing dispossession. *Urban Studies*, v. 56, n. 2, pp. 385-400.

RIZEK, C. et al. (2015). “Viver na cidade, fazer cidade, esperar cidade. Inserções urbanas e o PMCMV-Entidades: incursões etnográficas”. In: AMORE, C. et al. (orgs.). *Minha casa... e a cidade? – Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

ROLNIK, R. (2009). Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. v. 11, n. 2, pp. 31-50.

_____ (2015). *Guerra dos lugares – A colonização da terra e da moradia nas eras das finanças*. São Paulo, Boitempo.

ROY, A. (2005). Urban informality: toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*. v. 71, n. 2, pp. 147-158.

_____ (2009a). Civic governmentality: the politics of inclusion in Beirut and Mumbai. *Antipode*. v. 41, n. 1, pp. 159-179.

_____ (2009b). Why India cannot plains its cities: informality, insurgence and the idiom of urbanization. *Planning Theory*, v. 8, n. 1, pp. 76-87.

ROY, A.; GRAZIANI, T.; STEPHENS, P. (2020). Unhousing the poor: interlocking regimes of racialized policing. *The Square One Project*, pp. 1-22.

SANTOS, E. A. (2022). Ocupações sob ameaças: práticas e instituições judiciais na (in)definição do (in)formal na moradia migrante. Dissertação de mestrado. Santo André, Universidade Federal do ABC.

SANTOS, R. A. (2019). Na cidade em disputa, produção de cotidiano, território e conflito por ocupações de moradia. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 21, n. 46, pp. 783-805.

_____ (2020). Redes e territórios: Ações de enfrentamento a processos de despossessão em tempos de pandemia. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Reflexões na Pandemia*. Rio de Janeiro, pp. 1-13.

_____ (2021). Prefeitura removeu dois bairros inteiros do centro de São Paulo durante a pandemia. *Labcidade*. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/prefeitura-removeu-dois-quarteiroes-inteiros-do-centro-de-sao-paulo-durante-a-pandemia/> Acesso em: 8 set 2023.

SANTOS, R. A.; GUERREIRO, I. A. (2020). “Ocupações de moradia no centro de São Paulo: trajetórias, formas de apropriação e produção populares do espaço – e sua criminalização”. In: MOREIRA, F.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. (eds.). *Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares*. São Paulo, Observatório de Remoções.

SASSEN, S. (2014). *Expulsions – Brutality and complexity in the global economy*. Londres, The Belknap Press of Harvard University Press.

SCHILLER, N.; ÇAGLAR, A. (2015). Displacement, emplacement and migrant newcomers: rethinking urban sociabilities within multiscale power. *Identities*, pp. 1-18.

_____ (2018). *Migrants & City-Making – Dispossession, displacement & urban regeneration*. Durham e Londres, Duke University Press.

TELLES, V. (2009). Nas dobras do legal e ilegal: ilegalismos e jogos de poder. *Revista Dilemas*, n. 5-6, pp. 97-126.

TELLES, V. ; GODOI, R. ; BRITO, J. ; MALLART, F. (2020). Combatendo o encarceramento em massa, lutando pela vida. Caderno CRH, v. 33, pp. 1-16.

TILLY, C. (1985). "War making and state making as organized crime". In: EVANS, P. et al. Bringing the State Back In. Cambridge, Cambridge University Press.

_____ (1990). Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990. Madrid, Alianza Editorial.

TROUILLOT, M. (2001). The anthropology of the state in the age of globalization. *Current Anthropology*, v. 42, n. 1, pp. 125-138.

VÍDEO mostra moradores atingidos por muro derrubado na Cracolândia (2017). G1-SP. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/video-mostra-moradores-atingidos-por-muro-derrubado-na-cracolandia.ghtml> Acesso em: 8 set 2023.

VILLELA, F.; ROLNIK, R.; SANTOS, R.; LINS, R. (2019). Permanent transitoriness and housing policies: inside Sao Paulo's low-income private rental market. *Radical Housing Journal*, Issue 1.2, pp. 27-43.

VIOLAÇÕES ao direito à moradia em São Paulo no contexto de pandemia do novo coronavírus (2020). Labcidade. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/violacoes-ao-direito-a-moradia-em-sao-paulo-no-contexto-de-pandemia-do-novo-coronavirus/> Acesso em: 8 set 2023.

WEIZMAN, E. (2017). *Forensic Architecture: violence at the threshold of detectability*. Nova York, Zone Books.

YIFTACHEL, O. (2009). Critical theory and 'gray space' – Mobilization of the colonized. *City*, v. 13, n. 2-3.

_____ (2020). From displacement to displaceability. *City*, v. 24, n. 1-2, pp. 151-165.



22. Travel report: on popular informality, attempts at criminalization, and strategies of resistance and demand for rights – connections between São Paulo and Los Angeles*

Renato Abramowicz Santos | Researcher at LabCidade FAUUSP and in the Postgraduate Program in Sociology (PPGS) at the Faculty of Philosophy, Letters and Human Sciences at the University of São Paulo (FFLCH-USP)

Under an intensely blue sky which stretches away broadly encompassing the horizon, illuminated by the sun that is always hot during the day – we better not forget this is the desert –, lies the city of Los Angeles, as far as the eye can see. Crossed by immense highways and freeways which pierce through its many and distinct regions, a city made to be traveled by car spreads out in a dispersed manner – its dimensions, mobility and circuits have been designed for vehicles, they are not on a human scale. It is fragmented into neighborhoods, counties and other small cities that begin and end in such a way that not many would be able to say exactly where their limits are, and that includes Angelinos themselves.

It is difficult to conceive a mental map that succeeds in covering the entire city or that would even go as far as giving a dimension of this ensemble with cohesion and consonance. A sprawling, low city (few tall buildings, with the exception of its central area), surrounded by a powerful nature made up of mountains, rocks, beaches, amid heat and intense light, filling us with the sensation that this dense urban agglomeration is a dystopian mirage in the middle of the desert.

When I designed the project to apply for a research grant in Los Angeles (LA) aiming to get in touch and investigate the processes and subjects who suffer and face threats of evictions, I was not aware that its most visible and immediate face and reality take shape in the large unhoused population –

*This article was originally published on the LabCidade FAUUSP website, 2023.

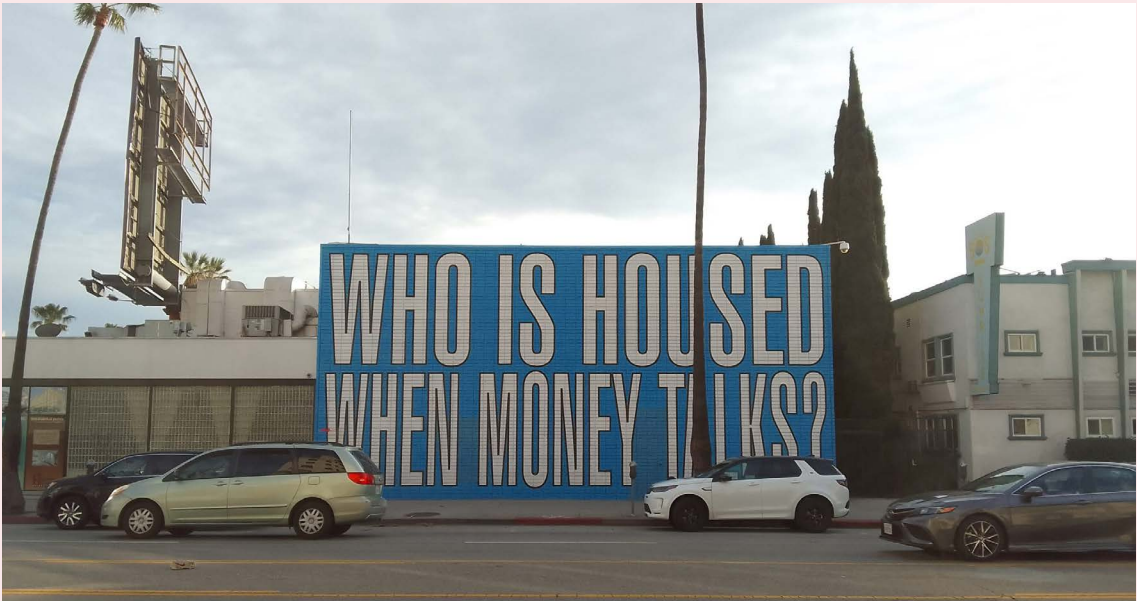


Image 1

Source: Renato Abramowicz Santos, personal collection, 2023.

I learned that what in São Paulo we would call as “street level homelessness” could be politically designed as “unhoused” condition –, who occupy and live on streets in different areas of the city. Radically opposing the global, stellar and glittering image of Hollywood, Bel Air, Beverly Hills, and other regions that cultural products made known, there one finds, sharing these same walks of fame, a different urban and social reality, made up of thousands of men and women who turn their cars (those who own one) and their tents into their homes along the city’s wide and long boulevards, which they walk, pilgrimage, and where they try to remain.

By relating to and exchanging with LA collectives and movements that fight for the right to housing (some claim their fight as spatial justice) and against the various forms of violence affecting bodies and populations which are vulnerable, part of minorities and in some way marginalized by the order in force (or, at least, ideal of order), I was able to get in touch with the resistance, organization and mobilization strategies of some groups.

Like, for example, the LATU (Los Angeles Tenant Union¹), perhaps the broadest and most consolidated social movement linked to housing that I got to know during my stay; Just like the UTACH (Unhoused Tenants Against Carceral Housing², whose acronym resembles and suggests an “attack”, or better said, a counter-attack), formed and led by unhoused people (who are still or have at some point experienced this condition), which in addition to proposing policies that promote autonomy, security and respect for community and self-managed forms of housing, also seek to combat and denounce violations of rights and imprisonment conditions spread throughout the US social fabric in controlling, managing and repressing bodies and lives – not by chance, this spread and reproduction of punitive logics which find roots in imprisonment machinery and devices is classified by many as a continuum of carcerality³.

Another current feature of the progressive collectives and spaces that I have found and attended that caught my attention was in relation to the fact that colonial criticism was very grounded and present, like the very floor on which one takes their steps and from which one departs. I had, in some way, followed the US discussions around issues and demands arising from the racial and feminist debate/perspective in Brazil and therefore had some idea (not a precise one, as they also proved to be more profound, consolidated and disseminated than I had imagined), but the critical review and reparation against the colonial history formalized by the “official” records of the United States, California, Los Angeles, and even by UCLA, surprised me.

1 Available (on-line) in: <https://latenantsunion.org/en/>

2 Available (on-line) in: <https://www.utach.org/>

3 Available (on-line) in: <https://radicalhousingjournal.org/2022/continuum-of-carcerality/>

I got to know these territories in which I was traveling and living and learned that they had belonged to other peoples (in the case of Los Angeles, the Tongva), cultures and traditions that over time had been systematically decimated, but with efforts and different undertakings (academic ones, as well) remain and resist – “This is Tongva Land” or “California is indigenous land” are some examples that I came across, as well as references and greetings to these ancestors and their descendants that are made in publications and activities carried out by the Institute that received me and also by activists and progressive academic groups in LA.

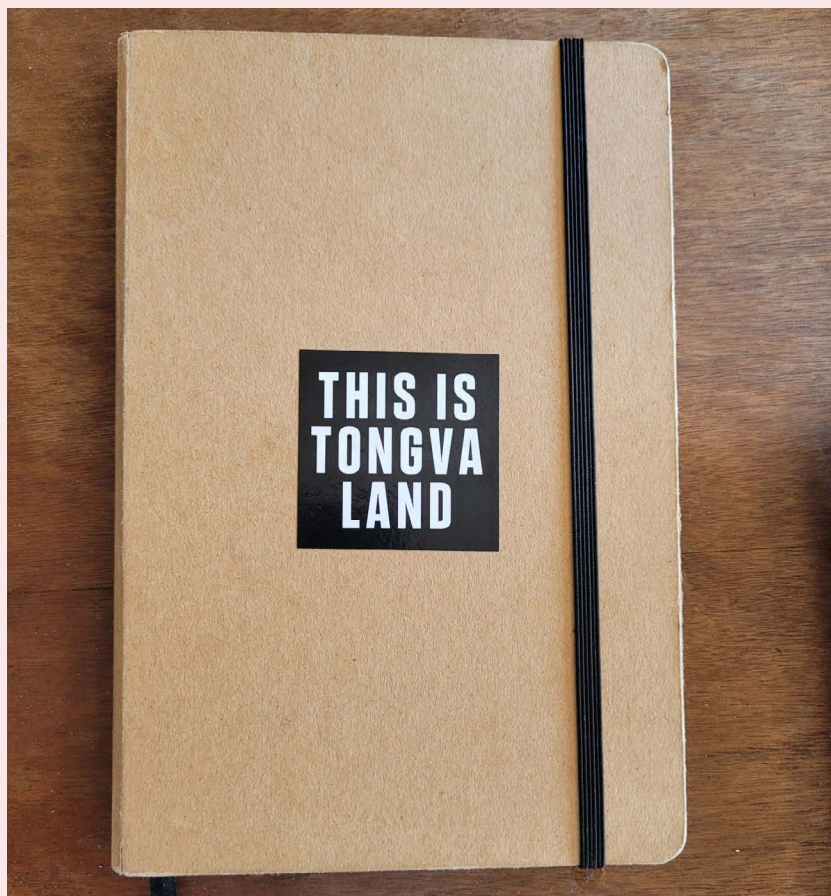


Image 2

Source: Renato Abramowicz Santos, personal collection, 2023.

According to positions taking the critical perspective on the long and brutal process of colonization and dispossession of native peoples, there is an immediate and evident line of continuity that links the colonization and subjugation of bodies, on the one hand, of the natural resources, on the other hand. Throughout the colonization, these processes are two sides of the same coin, being part of the same logic and enterprise: the domination, domestication and exploitation of “wilderness” forces, as we may read in Charles Sepulveda’s text, “Our Sacred Waters: Theorizing Kuuyam as Decolonial Possibility”⁴.

And through the continuity of the processes of exploitation, not only the mentality is perpetuated and updated, but so is colonial violence in contemporary times: this colonial continuation and re-actualization highlights and marks post-colonialism as “the afterlife” of colonialism, according to Roy⁵, meaning that its existence, legacy and effects are still alive and current. From Sepulveda’s perspective, confrontations and resistance continue, showing, indeed, that struggles for the liberation of peoples, cultures and bodies must be carried out – it is only reasonable that they are carried out – paired with the defense of natural resources and territories: if the process of domination is one, so should be the struggles for liberation.

Throughout all these exchanges and coexistence, another demand from some of these LA groups that I got in touch with left me, at first, disconcerted and confused: it was for the “right to informal settlements”. I could not understand this demand when many of the efforts of groups, squatting buildings and social movements in Brazil are for formalization and institutionalization. I did not understand this demand because

4 Available (on-line) in: <https://jps.library.utoronto.ca/index.php/des/article/view/30384>

5 Available (on-line) in: <https://www.publicbooks.org/emergency-urbanism/>

the paradigm that governs the United States is of another kind, different from Tours; according to Ananya Roy, the current paradigm there is that of “propertied citizenship” (the reference text here is “Paradigms of propertied citizenship”, from 2003).

In order to describe and think about the different paradigms operating in São Paulo/Brazil and Los Angeles/USA, the exercise proposed here follows the methodological and epistemological guidance also provided by Roy in the same text, which she calls “transnationalism”. Used as an “interrogative technique” of analysis, it is not about comparative methodologies in the sense of looking and opposing similarities and differences of two different exclusive contexts, but about “using one place to ask questions to another”: making questions from the South to the North Global. Taking care, she warns, not to establish a “utopian celebration” of the peripheries of capitalism in this dynamic – in other words, not to romanticize poverty.

As much as these paradigms function as models, they also organize systems of values and norms, which are applied and extended in everyday practical life, and which help to understand and explain the ways in which citizenship – and the relationship between individuals and the State – is constituted. According to Roy’s analysis, the paradigm that prevails in the USA is that of “propertied citizenship” because it is around property (and possession), being an owner or not, that it is established, organized and that access to rights is guaranteed – or not.

According to her, “the American paradigm of propertied citizenship makes few concessions for the poor, turning the propertyless into the shelterless. In contrast, the Third World paradigm rejects the marginality of the poor, giving legitimacy to the shelter claims of the propertyless” (p. 473).

And these differences evidently cause distinct social and political effects: if in the paradigm in force at the South Global,

there are consolidated recognition and space for the demands for housing that the various informal housing arrangements adapt themselves to try to meet and fulfill, not necessarily these diverse demands and informal arrangements will constitute full and effective rights – a squatting may spend years waiting for full property rights.

And, if on the one hand, there is space for recognition of demands for rights and different housing arrangements, on the other hand, this expectation and waiting may become a mode of existence and political functioning: it enables and allows paralysis, accommodation and, in a certain way, some conservatism; it conditions and triggers dependence, space for negotiations and bargains, and, therefore, “populist dynamics” and political clientelism⁶; and, at the limit, using another text and analysis by Roy⁷, they constitute a mode of government, the “civic governmentality” of populations and territories forged in the dis/agreements and dis/settlements of the varied spectrums of in/formality, produced to be governable, and the efforts to circumvent and escape these management and control devices.

In the US “propertied citizenship paradigm”, the precept that governs access to housing establishes that any shelter must be safe and “sanitary”, which makes it unfeasible and eliminates the option and vulnerabilities linked to informal housing, still according to the same author. In the US parameter, not being an owner means an exclusion of rights that may result in a lack of housing options, making people have to live in cars (when they have one) or in tents on the street.

6 Available (on-line) in: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/219>

7 Available (on-line) in: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-8330.2008.00660.x>

That is not to say that, on the one hand, there are no precarious housing options and high housing density in a same residence in the USA; nor that, on the other hand, the normative force (and valuation, including the moral one) surrounding “sanitary” and security are not active in Brazilian ideology, or even that the importance of private property (including as a social desire) is not equally operative and determining in Brazil.

These elements also structure not only the constitution and functioning of hegemonic urban planning in Brazilian cities, but are part of the very logic of space production promoted and led by the State. It is constituent of its discretionary action in determining the territories that are inside (and outside) the order, its margins, and the (il)legalities and (il)legitimacies of spaces and practices, as well as of the distinction between what can remain, what must be eliminated, and also what remains in suspension and indeterminacy. These are all resources and sources of power for the State, as taught by Roy, in another text⁸, and also by Raquel Rolnik⁹.

Based on the research I had carried out in São Paulo and facing the reality I encountered in Los Angeles and the discussions I got involved in, it was possible to perceive and conceive informality as a kind of “protective cushion”, enabling and producing different and diverse arrangements of ways of living. In the Global South, even without being a homeowner, one may find consolidated space and legitimacy to claim for their rights. In this sense, it became possible to better understand why some groups in Los Angeles demand the “right to informal settlements” in order to expand the range of housing options for non-homeowners.

8 Available (on-line) in: <https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Urban-Informality-Roy.pdf>

9 Available (on-line) in: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/indisciplinar/article/view/32741>

And also, as presented by Roy in a lesson which was part of a collaborative and community course she taught at UCLA along with postgraduate students, researchers, activists, social movement leaders and unhoused people, which I had the opportunity to follow while there, to claim the “right to informal settlements” is also a possibility in favor of the autonomy and self-management of communities. It is a way of guaranteeing services to these settlements, as well as rights and the protection of the law to these ways of living, as they are recognized as such. Therefore, a process that seeks rights, protection and recognition.

There is a point which is linked to these questions that I will not have space to further develop and explore here: the displacements produced by processes of dispossession and other types of violence enable and put in movement, contact and connection (and friction) different territories, social groups and repertoires. In its turn, this “mixture” produces other and new ones (spaces, circuits, groups, repertoires), at least as observed in the city of São Paulo.

The question is which movements and circuits are constituted and made possible through dispossession and displacement in a society in which informality is not a paradigm (and, by

Image 3 and 4

Source: Renato Abramowicz Santos, personal collection, 2023.



Image 5

Aetnapalooza is a political, cultural and autonomist event (this was its second annual edition) held on Aetna street, a north LA street where one of the largest and most stable (in the sense of permanence and consolidation) concentrations of unhoused population in the city is. Concentration and stability, however, are relative, because threats of displacement and violations of rights are constant. In October 2023, the community established on Aetna street was the target of attacks and eviction operations [sweeps] by the police and public authorities, generating violence, displacement and dispersion of people who lived there trying to build and maintain housing, connections and community.

Source: Renato Abramowicz Santos, personal collection, 2023.



extension, institutionality and institutionalization are not resource and horizon)? What circulation, contact (and possible clashes), new arrangements and agencies does the paradigm of propertied citizenship produce?

There is one last element related to political strategies I would like to mention. It refers to practices that I got in touch with and also were source of some discussions around what LA activist collectives carry out and call by mutual aid. The action consists of a series of tactics and practices that, according to David Spade's text "Solidarity Not Charity – Mutual Aid for Mobilization and Survival"¹⁰ (2020), seek to: be democratic and horizontal; provide material relief to impacted and somehow vulnerable populations; dismantle systems and dynamics of oppression; mobilize people, especially those most affected, to take part in present and future struggles; and more than reforming, affecting and transforming the causes and conditions of harmful situations.

Over my months in Los Angeles, I have attended several mutual aid activities on different days and in different territories and spaces around the city, where clothes, food, harm reduction instruments, information, meditation, art and culture were shared. One of the objectives is that contact and exchanges are established in this process and practice, and that distinct and varied circuits and relationships between people, territories and affections are produced.

In a more general and broader way, not only linked to mutual aid activities, but worth the mention due to presence, recurrence and emphasis given in speeches and various activities, there's the political objective (and the effort around it) of making and building communities. Experiencing and

10 Available (on-line) in: <https://www.deanspade.net/wp-content/uploads/2020/03/Mutual-Aid-Article-Social-Text-Final.pdf>

participating in the construction of communities – built on the power of the diversity of its members and their different origins, experiences and repertoires – is a valuable lesson that I learned from this trip and carry with me.

David Spade's text, read as part of the bibliography of the collaborative and community course we had at UCLA, helped me to better and more deeply understand the organizational and political precepts that support for LA collectives the practice of mutual aid and which, in the author's view, are different from charity. Also, the explanation that its use is a common and frequent practice in post-traumatic situations and events, such as natural disasters, helped me to better visualize and comprehend what was in front of me. I was able to understand it better, and then the explanation that this technology seeks to forge and establish "alternative infrastructures" made even more sense. This made more concrete and intelligible the actions of activists and collectives organizing themselves to create and develop resources and possibilities denied or non-existent by the State.

From this information and knowledge, some elaborations and questions emerged. The question of whether mutual aid would be the political practice of individuals trying to organize themselves in a stateless society or whether it would be the possible political action in a post-collapse/post-disaster world brings to light that the construction of "alternative infrastructures" is important in both scenarios, causing another question to arise: are a stateless society and a post-collapse world two sides of the same coin or different stages of an ongoing process?

In this sense, the practice and political strategy of mutual aid carry lessons to be learned as a kind of preview and anticipation of living and having to survive "through the end" – I believe that because of this, I could sense a dystopian atmosphere in the urban life of the world of mutual aid in Los Angeles. Living

and surviving “through the end” also echoes the work of Anna Tsing¹¹ (2014) – “Ruins are now our gardens. Degraded (“blasted”) landscapes produced our livelihoods”. It is important to notice that the world has already ended – and restarted – other times for many peoples and cultures, throughout history.

Perhaps “stateless society” is not the accurate term. What I am referring to and trying to describe is a society in which public institutions, services and resources, for the vast majority of the population, are scarce, absent or present in a mediated way, through either violence or some kind of capital. The more correct term may would be “deinstitutionalized”, in a sense of a lack of institutional mediations and resources. On the other hand, when institutions are present, most of the time, their presence reproduces and replaces punitive and control dynamics, having prison as one of their pillars, as pointed out by the UTACH collective and by the conception of the continuum of carcerality, as already mentioned.

It is not possible to talk about a lack of State in the USA because the armed (and brutal) face of this State is very present and organized at borders, airports, in the police force and in everyday policies against marginalized, vulnerable and non-white populations. These policies of control, repression and policing are constituted in a territorially and racially articulated and interlocked way, as described and analyzed by Roy, Graziani and Stephens¹² (2020) – an exercise seeking to describe and analyze the Cracolândia region of São Paulo based on the territorialized and racialized policies (and police forces) of the State was done here¹³.

11 Available (on-line) in: <https://www.multispecies-salon.org/tsing/>

12 Available (on-line) in: <https://challengeinequality.luskin.ucla.edu/2020/08/25/unhousing-the-poor/>

13 Available (on-line) in: <https://www.scielo.br/j/cm/a/3M7YLZxQVrZkxvhKsP46Wr-C/?lang=en>

Mutual aid seems to become the political practice in a society without a welfare state (but yes a police one) in which post-collapse seems to be the reality – a society in permanent and never-ending war, a continuous civil war that updates itself. Brazil also has a constant internal violence that is perpetuated, but is different given the fact that the State, its resources and policies are very present in the terms of the dispute, framing it and even being targets of it, which greatly conditions the action and strategy of different Brazilian social and political groups and movements.

Exercising once again the transnational analysis that Roy proposes, not to generate a point-by-point comparison or to think in terms of “better” and “worse”, but so that issues from one place illuminate and produce rearrangements in another, I take the risk to briefly elaborate on these dynamics and their possible political risks.

As mentioned, there are many Brazilian movements and collectives that have their political strategies oriented towards the State, whether in the shape of resistance to its policies, or to negotiate and appropriate its resources – as well as we also have here an entire autonomist practice and tradition too. The political strategy oriented towards the State, its arenas and resources, often carries the risk of accommodation, in addition to tending to constitute, limit and guide the instances, terms and instruments in which disputes often take place.

I wonder what would be the possible risks surrounding a much more autonomous and horizontal strategy like mutual aid. In my opinion and in a reflection that needs more time and depth, non-State-centered and autonomous mutual aid strategies that I met and followed in LA carry another type of risk: what one may in Portuguese call voluntarism [voluntarismo] – specific individual actions carried out by well-intentioned individuals. In the face of aridity and brutality,

these are important, but because they do not necessarily build broader networks and political horizons, such actions could end up restricted in space and time.

Mutual aid activities without broader political connections and perspectives end up becoming punctual and locally circumscribed. This can be aggravated by another element – also very present and active in the Brazilian urban and social situation – which is the timeline of urgency: doing things in a timeline of urgency makes it difficult to build and articulate deeper and broader political actions.

Another risk that also arises from these: it is one thing to build alternative infrastructure, maintaining it is another. Building alternative infrastructures also means maintaining and managing them – and the communities receiving mutual aid activities may sometimes lack time, resources and capabilities (technical, informational, of energy, also because they live in the midst of urgency and difficult conditions) to be able to self-maintain and manage these infrastructures, not being able to make them remain and last in space and time beyond the activities carried out specifically on a given day and moment.

In a strong and radical consumer society such as the USA (much deeper and more democratic than Brazil – perhaps the most democratic dimension of citizenship that exists there) in which all individuals can be consumers (even unhoused people can access and navigate the circuits of consumption), the challenge seems to be how to overcome the individual perspective and build something that can go further. How can we ensure mutual aid is not captured and dominated by this logic? How can we avoid this to become just individuals working with individuals – or even worse: individuals working for individuals?

In my view, it is with these background questions that the demand for the “right to informal settlements” may gain new and important dimensions: the right to informality become a political process in the sense of producing politicization and subjectivation; the process of claiming rights, which is precisely a constituent mark of informality, as taught by Roy, becomes the enabler and activator of a political process of politicization and subjectivation of those involved in these claims and struggles.

The political bet of some of these LA collectives seems to be that by demanding rights (even if the right to informality), individuals become politicized, and thus become political and collective subjects, building alternative social and subjective infrastructures: more collective, able to go beyond the limitations and restrictions of the dimension, needs and desires of the individual-consumer subject. The individuals of a stateless society (but, at the same time, heavily consumerist) become political subjects in a process of politicization connected to the demand for rights. More than a “protection cushion”, informality enables a process of politicization and subjectivation in the course of production of some citizenship,

Image 6 and 7

Source: Renato Abramowicz Santos, personal collection, 2023.



rights and spaces – I wonder if some institutionality too. This understanding around the claim for the right to informality came from Ananya Roy’s dialogue and presentation at meetings and in her classes – with permanent attention and care not to romanticize informality in this process.

FILM SCREENING
CAPOEIRA PERFORMANCE

FREE
(BRING CASH TO SUPPORT
FOOD VENDORS)



ERA O HOTEL CAMBRIDGE

**FILM SCREENING, CAPOEIRA DANCE, AND DISCUSSION ON
MOVEMENTS FOR HOUSING JUSTICE IN SÃO PAULO, BRAZIL**

Join us for a screening of *ERA O HOTEL CAMBRIDGE* (2016), a film about squatters who occupy an abandoned building in São Paulo.

Featuring live performance by **Capoeiristas for Change** and discussion after the film.

Friday, June 30th
6pm (*Bring cash for food vendors*)

Eastside Café
5469 Huntington Dr N
El Sereno, 90032

Image 8

Flyer and photos of one activity we organized with LA activists and collectives: screening of the Brazilian film “Era o Hotel Cambridge”, with the participation of leaders of housing movements from São Paulo who sent videos and greetings to the movements in LA, followed by a capoeira circle performed by an US collective that works with culture, race and migration

Source: Renato Abramowicz Santos, personal collection, 2023.