



Esta obra está licenciada
com uma Licença Creative
Commons Atribuição-Não
Comercial-Compartilha
Igual 4.0 Internacional.

Os limites da emancipação: regulação da terra e luta por moradia

The limits of emancipation: land regulation and housing struggle

Los límites de la emancipación: la regulación del suelo y la lucha por la vivienda

Les limites de l'émancipation: la réglementation foncière et la lutte pour le logement

RESUMO

O presente artigo busca discutir os limites do potencial emancipatório da luta por moradia, a partir da identificação dos diferentes atores das formas gestão e agenciamento de territórios e populações marginalizadas da cidade de São Paulo, entrelaçando agentes que disputam o protagonismo da ação política e de controle nos territórios de ocupações na zona sul da cidade, com a análise centrada na ocupação Anchieta - campo da pesquisa de mestrado a qual o artigo se relaciona -, localizada no Grajaú, Zona Sul, relacionando-se a outras ocupações da região. O eixo central é a análise de como as estratégias de financiamento, regulação e intervenção física do Estado e da população no ambiente construído, assim como as formas de organização e institucionalização das políticas públicas e das formas de organização social se entrelaçam com a produção e reprodução do espaço urbano e regional, a partir das novas modulações do neoliberalismo no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: neoliberalismo; violência; ocupações urbanas.

ABSTRACT

The present article seeks to discuss the limits of the emancipatory potential of the struggle for housing, from the identification of different actors in the forms of management and agency of territories and marginalized populations in the city of São Paulo, interlacing agents who dispute the protagonism of political action and control in the territories of occupations in the city's South Zone, with the analysis centered on the Anchieta occupation – the field of master's research to which the article relates –, located in Grajaú, South Zone, relating itself to other occupations in the region. The central axis is the analysis of how the strategies of financing, regulation and physical intervention of the State and the population in the built environment, as well as the forms of organization and institutionalization of public policies and forms of social organization are intertwined with the production and reproduction of urban and regional space, from the new modulations of neoliberalism in Brazil.

KEYWORDS: neoliberalism; violence; urban occupations.

Ana Luiza Vieira Gonçalves 
*Programa de Pós-Graduação
em Planejamento e Gestão do
Território, Universidade Federal do
ABC (PGT-UFABC), São Paulo, Brasil*
vgoncalves.analu@gmail.com

Artigo recebido em:

03/10/2022

Artigo aprovado em:

31/10/2022

Artigo publicado em:

01/12/2022

RESUMEN

El presente artículo busca discutir los límites del potencial emancipador de la lucha por la vivienda, a partir de la identificación de los diferentes actores en las formas de gestión y agencia de los territorios y poblaciones marginadas en la ciudad de São Paulo, entrelazando los agentes que disputan el protagonismo de la acción y el control político en los territorios de las ocupaciones de la Zona Sur de la ciudad, con el análisis centrado en la ocupación de Anchieta – campo de investigación de maestría al que se refiere el artículo –, ubicada en Grajaú, Zona Sur, relacionándose con otras ocupaciones de la región. El eje central es el análisis de cómo las estrategias de financiación, regulación e intervención física del Estado y la población en el entorno construido, así como las formas de organización e institucionalización de las políticas públicas y las formas de organización social se entrelazan con la producción y reproducción del espacio urbano y regional, a partir de las nuevas modulaciones del neoliberalismo en Brasil.

PALABRAS-CLAVE: neoliberalismo; violencia; ocupaciones urbanas.

RÉSUMÉ

Le présent article cherche à discuter des limites du potentiel émancipateur de la lutte pour le logement, à partir de l'identification des différents acteurs dans les formes de gestion et d'agence des territoires et des populations marginalisées dans la ville de São Paulo, en entrelaçant les agents qui contestent le protagonisme de l'action et du contrôle politiques dans les territoires des occupations de la Zone Sud de la ville, avec une analyse centrée sur l'occupation Anchieta – le domaine de recherche du master auquel se rapporte l'article –, située à Grajaú, Zone Sud, en relation avec d'autres occupations de la région. L'axe central est l'analyse de la manière dont les stratégies de financement, de régulation et d'intervention physique de l'État et de la population dans l'environnement construit, ainsi que les formes d'organisation et d'institutionnalisation des politiques publiques et les formes d'organisation sociale sont imbriquées dans la production et la reproduction de l'espace urbain et régional, à partir des nouvelles modulaciones du néolibéralisme au Brésil.

MOTS-CLÉS: néolibéralisme; violence; occupations urbaines.



Revista do Programa de
Pós-Graduação em Geografia e
do Departamento de Geografia
da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

1. *Caio Santo Amore é professor da FAUUSP e membro da Assessoria Técnica Peabiru. É ele quem tem me acompanhado nos trabalhos de campo do mestrado, na ocupação Anchieta, através do projeto temático “Co-Polis – co-produção social da cidade e ciência cidadã: uma perspectiva comparada sobre classe trabalhadora e bairros precários na França e no Brasil”.*

2. *O nome suprimido se refere a um importante clã político da Zona Sul de São Paulo. Optou-se por ocultar o nome do político por questões de segurança e faltas de provas materiais que sustentem as denúncias – que se baseiam em observações e informações fornecidas informalmente por moradores das ocupações visitadas.*

3. *Optei por usar o termo “lógica miliciana” por uma série de fatores: em primeiro lugar, virou quase lugar comum chamar tudo que perpassa relações entre “ilegal” e “institucional” de milícia, desde a ascensão dessas no Rio de Janeiro; em (cont.)*

[10 de novembro de 2021]

Era um sábado, o primeiro dia de sol depois de uma semana inteira de chuvas intermináveis em São Paulo. Acordei cedo, esperando encontrar com o Caio para irmos ao Anchieta, como na visita anterior, pronta para pisar na lama com o meu pé recém-recuperado de uma cirurgia. Fizemos uma parada antes do Anchieta, na comunidade Jd. da União, também na Zona Sul, não muito longe da ocupação que estudo e que também contou com trabalhos de assessoria técnica desenvolvidos pela Peabiru. Para minha surpresa, quando chegamos lá me deparei com um bairro popular: ruas bem definidas e com calçadas, casas de alvenaria, infraestrutura de drenagem com água limpa correndo pelas laterais das ruas – com piso intertravado sendo instalado!

Eu não fui a única a ficar surpresa com a situação promissora da ocupação. Caio¹ ficou tão feliz ao ver o piso sendo instalado que pegou o celular e começou a fazer vídeos da água correndo limpinha para mandar no grupo da assessoria. Poucos metros à frente, os sorrisos amarelaram, quando vimos uma faixa enorme com os dizeres “Desculpe o transtorno, a família² está tentando melhorar a comunidade” ou algum ridículo semelhante.

A Ocupação Jardim da União, localizada no Grajaú, reúne desde 2013 cerca de 500 famílias em um terreno ocioso da CDHU. Ao longo do processo de consolidação da comunidade, foi feito e implantado um plano popular de urbanização, desenvolvido pela assessoria técnica Peabiru, em conjunto com a Associação de Moradores do Jd. da União. A visita em questão foi para que Caio acompanhasse um novo grupo que passaria a assessorar a associação na realização de algumas melhorias habitacionais e no início do processo de regularização fundiária para titulação – individual – dos moradores.

Nessa reunião, as lideranças da ocupação relataram a perda de protagonismo que a associação teve após a entrada “do pessoal do vereador”, cujo *modus*

operandi, como pude constatar posteriormente, é bastante recorrente. A dinâmica é a seguinte: a família do vereador se aproxima de um grupo de moradores – não membros da associação – e, em troca de pequenos favores, como a prioridade para a pavimentação das ruas, por exemplo, passa a obter informações privilegiadas sobre a comunidade. Assim se inicia um processo de disputa interna por protagonismo na comunidade, que passa a ter mais de um grupo de lideranças, com alianças e formas de ações distintas.

Os moradores do Jd. da União relataram que hoje existem três associações de moradores, todas elas disputando o protagonismo no processo de urbanização da comunidade. No entanto, com a aproximação do político, que reivindica para si ao mesmo tempo as conquistas da comunidade e o protagonismo como representante do Estado naquele território, como se ele fosse o mediador entre os interesses dos moradores e a prefeitura de São Paulo, a associação “original” que lutou pelos avanços até hoje conquistados, não tem nada a oferecer.

O vereador age a partir de uma lógica miliciana³ da Zona Sul de São Paulo. Por ocupar um importante cargo na câmara de vereadores da cidade e ser aliado político do prefeito Ricardo Nunes, tem a caneta na mão para tomar decisões em nível municipal. No nível local, tem forte inserção na periferia das cidades, controlando diversas ocupações, em especial na Zona Sul, assumindo para si conquistas populares – como a pavimentação do Jd. da União, que já estava em vias de acontecer muito antes dele chegar lá – e consolidando enraizamento político, em um processo muito similar ao clientelismo. O vereador já foi reeleito diversas vezes e, certamente, tem cunho político para concorrer a cargos mais altos – como o fizeram os demais membros do clã. Mas cargos altos não garantem controle territorial. E lá ele se mantém, vereador. Um dos homens mais poderosos de São Paulo.

REGULAÇÃO DA TERRA

O tema da regularização fundiária e dos seus cruzamentos com o neoliberalismo tem longa trajetória e acúmulo teórico. Em minha trajetória acadêmica, comecei a me aproximar do tema com uma iniciação científica (PIBIC - CNPq) orientada pela professora Cibele Rizek em 2018, que buscou identificar os interesses envolvidos no processo de aprovação de uma legislação que estava no centro dos debates no campo dos estudos urbanos logo após o golpe que tirou Dilma Rousseff da presidência: a lei federal 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. A 13.465 foi uma lei bastante polêmica no momento de sua aprovação, por ter sido elaborada sem a consulta dos membros do conselho do Ministério das Cidades, sem que houvesse urgência para sua aprovação e substituindo a lei federal 11.977/2009, conhecida como “Lei Minha Casa Minha Vida”. Ainda que os debates tenham se abrandado de lá para cá, as polêmicas e contradições em torno da nova lei seguem existindo e, ousado dizer, se acirrando com a aprovação de uma nova lei, já no governo de Jair Bolsonaro, a lei de instauração do Programa Casa Verde e Amarela.

A lei nº 11.977/2009 era uma

legislação bastante completa e promissora, que ganhou seu “apelido” por ter sido a legislação elaborada para a implementação de um amplo programa – anticíclico – de produção habitacional⁴. Quando implementada, a Lei do Minha Casa Minha Vida foi acompanhada de um processo bastante importante de formação de gestores municipais, movimentos sociais e agentes públicos e privados para atuação com a nova legislação, com a produção de cartilhas e cursos de formação ao longo de todo território nacional. Além disso, a 11.977 era uma legislação bastante progressista, colocando em prática pautas essenciais e há muito disputadas, como a prioridade da mulher na titulação dos imóveis – elemento que, vale destacar, foi mantido na nova legislação.

Em 2017, todo esse processo foi atropelado por uma nova legislação, como já dito, não tinha urgência em ser substituída. A informalidade urbana não é uma novidade no contexto brasileiro e não havia sido “descoberta” em 2017. Grande parte das cidades brasileiras são irregulares – e não estamos falando apenas de territórios populares. Até a aprovação da 13.465, os condomínios, por exemplo, que já marcavam a paisagem urbana em todo país, não eram nem

3. (cont.) segundo, não é possível, a princípio, relacionar o surgimento de figuras como os políticos supracitados com a aparição de grupos de extermínio como se dá no caso das milícias cariocas; em terceiro, ainda que sejam possível traçar paralelos entre as dinâmicas de poder estabelecidas entre os moradores de bairros periféricos e políticos que disputam o protagonismo nesses espaços e o coronelismo, é central destacar que os moradores não se encontram em um lugar de passividade nesses espaços. As relações de poder que se estabelecem, diferente do coronelismo, é uma relação de troca, ainda que possamos questionar as benesses oferecidas. O termo “lógica miliciana” já vem aparecendo em trabalhos de autores como Rizek, Guerreiro e Dal Bó.

4. Não irei entrar no mérito do PMCMV pois não é a questão no momento. Existe uma ampla produção acadêmica a respeito, em uma perspectiva crítica não apenas da baixa qualidade arquitetônica e de habitabilidade das unidades produzidas, do processo de segregação (cont.)



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

4. *(cont.) vinculado a ele, da institucionalização dos movimentos de moradia que pleitearam a produção na modalidade entidades do programa, etc. Os problemas e contradições do MCMV são inúmeros e não cabem no debate que se está propondo. Entretanto, sua amplitude não pode ser negada e nem a importância que teve para a articulação de assessorias técnicas de arquitetura e urbanismo e movimentos sociais de luta por moradia no período recente.*

5. *Já é importante dizer que, ao contrário do prometido, não foi possível observar um aumento significativo nos processos de regularização fundiária, nem redução em seu tempo de duração.*

previstos e nem legais. A 13.465 tem uma marca, elemento central seja para os críticos ou defensores: a flexibilização. A nova legislação foi implantada com uma narrativa de facilitar e acelerar os processos de regularização fundiária, conhecidos por serem custosos, burocráticos e demorados⁵. Essa narrativa se ancora, em grande medida, nas proposições do teórico do neoliberalismo Hernando De Soto. O peruano defende que a titulação individual de moradores é um caminho importante para lidar com a pobreza, uma vez que a propriedade – por si só – poderia dar acesso a crédito para que se possa acessar outros direitos – não via Estado, mas via mercado. Essa visão foi amplamente difundida nos países chamados subdesenvolvidos, especialmente por agências internacionais de fomento como o BID e o Banco Mundial, desde os anos 1990.

É essa a perspectiva retomada no contexto brasileiro com a aprovação e implementação da 13.465, em 2017. O cenário se acirra ainda mais em 2021 com o encerramento do Programa Minha Casa Minha Vida – já em processo de desmonte durante a gestão de Michel Temer – e a implementação do Programa Casa Verde e Amarela que não prevê a construção de novas

unidades habitacionais para as faixas de renda mais baixas, às quais a única política habitacional prevista é a regularização fundiária e que, adicionalmente, institucionaliza, facilita e instrumentaliza a privatização do processo de regularização fundiária e passa a poder ser feito pela contratação de empresas especializadas, como a UsuCampeão e Terra Nova, que passaram a se multiplicar nas periferias de São Paulo.

Sob a 13.465, a regularização fundiária urbana – à qual irei me ater – se divide em três tipos, sendo eles a de interesse social (REURB-S), destinada a núcleos urbanos informais, ocupados majoritariamente por famílias de baixa renda; interesse específico (REURB-E), que diz respeito a núcleos urbanos informais ocupados por populações que não se enquadram na situação anterior, mas que não possuem moradia juridicamente regularizada (caso dos condomínios, por exemplo) e; inominada (REURB-I), que diz respeito a núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei de Parcelamento do Solo (lei 6.766/1979, de 19 de dezembro 1979). O debate a ser feito aqui será focado na REURB-S, ainda que seja importante destacar diversas aproximações nos instrumentos de

regularização nessas três categorias, ocasionando um enfraquecimento da priorização dos processos de interesse social.

Uma das principais diferenças entre as categorias de regularização é que, no caso da REURB-S, o processo de regularização é dividido em três partes: jurídica, social e urbanística. O aspecto urbanístico do processo prevê o levantamento das condições da infraestrutura urbana local e sua consolidação. Por exemplo, em caso de um núcleo urbano instalado em uma região afastada da malha viária, sua implementação e a ampliação do transporte público são previstas na lei. O que muda com a 13.465 é que esses três aspectos do processo de regularização podem acontecer em paralelo, não sendo a conclusão de um condicionado ao início do próximo. Ou seja, a titulação pode ser feita, sem que a infraestrutura urbana seja implantada. A consequência prática disso é a exoneração do poder público da obrigação de implementar a infraestrutura, deixando aos moradores desses assentamentos precários a obrigação da melhoria das condições habitacionais e urbanísticas desses espaços ou fazendo com que sejam renegados à permanência das condições de precariedade.

Ainda sobre a 13.465 é im-

portante destacar que, durante o período de sua aprovação, apesar das inúmeras críticas, houve manifestações em defesa da nova legislação por parte de muitas instituições – mesmo dentro do campo progressista que lidavam diretamente com o instrumento. Os juristas e advogados populares defendiam um aspecto trazido pela lei que, de fato, se coloca como um avanço para as ocupações urbanas: uma vez protocolado o pedido de regularização fundiária, estavam suspensos despejos ou remoções parciais até o processo fosse concluído – sendo o processo aprovado ou indeferido. Para os urbanistas e assessorias técnicas de habitação de interesse social, a desvinculação das três etapas do processo significava que os processos poderiam ser acelerados, uma vez que feitos, todos os três, simultaneamente – ainda que não necessariamente com a participação do poder público em qualquer um deles.

LUTA POR MORADIA

A ocupação Anchieta é um *case* de uso da 13.465 para realizar o processo de regularização fundiária de interesse social. Localizada na região do Grajaú, na subprefeitura da Canela do Carmo, a ocupação, realizada em 2013, conta hoje com cerca de 1.200 famílias, sendo



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

considerada uma ocupação jovem, não apenas pela idade, mas pelas condições físicas e de organização político-sociais. A Anchieta está inserida da área do PAC Mananciais, em uma região anteriormente de Mata Atlântica abundante, que foi sendo progressivamente derrubada para dar espaço a barracos de madeirite, lona e compensado. O terreno que abriga a ocupação é de propriedade de uma ONG chamada Instituto Anchieta Grajaú (IAG), fundada por um grupo de empresários de origem judia, dentre os quais se destaca o arquiteto Roberto Loeb, que mantém atividades sociais com crianças e adolescentes da comunidade em uma pequena parcela do terreno e tem uma visão para a área que não necessariamente abarca os interesses e demandas dos moradores.

A Anchieta é acompanhada pela assessoria técnica Peabiru, que deu início ao processo de regularização fundiária e de urbanização da ocupação. No aspecto jurídico, com a mudança da legislação, o processo consiste em enquadrar a área em um dos tipos de regularização fundiária – no caso da Anchieta, houve o enquadramento como REURB-S – e dar entrada no pedido de REURB. Em contato com o IAG, a Peabiru, junto à Associa-

ção de Moradores, conseguiu a concordância em ceder o terreno para a ocupação, firmada com um termo de cooperação mútua assinado pelas partes. Os membros do IAG tinham como projeto a implementação de um “bairro modelo”, tendo na questão ambiental o elemento central a ser aprimorado – reflorestamento e requalificação da área de proteção às margens do curso d’água que corta a ocupação. O discurso do IAG com relação ao processo de urbanização e regularização da área traz, constantemente, elementos que denotam uma prioridade atribuída à estetização da pobreza, desconsiderando as condições de vida dos moradores, com sugestões como o plantio de árvores frutíferas em frente as casas para “contribuir com a geração de alimentos para as famílias” e a insistência com questões estéticas das fachadas das casas, em especial nos lotes voltados para as ruas já existentes.

Em 2014, pouco após o início da ocupação, o IAG entrou com um pedido de reintegração de posse, que foi sendo negociado, inicialmente em contato com a Universidade de Michigan e posteriormente com a Peabiru, bem como a entrada da empresa privada de Regularização Fundiária Terra Nova – que hoje já não compõe o quadro de

agentes da Anchieta, havendo sido expulsa da ocupação em um processo que resultou na criação da chapa que compõe a atual Comissão de Moradores.

A mediação feita entre o IAG e a Associação de Moradores da Anchieta pela Peabiru teve como resultado a elaboração de um termo de cooperação mútua⁶, na qual todas as partes concordam com a consolidação da regularização fundiária da ocupação Anchieta, contanto que seguindo o plano popular elaborado pela Peabiru, que prevê a divisão da área em cerca de 1.100 lotes de cerca de 60m², sem possibilidade de expansão desse número para que mais famílias sejam atendidas na área. O plano prevê também o plantio de árvores nativas, área de preservação ambiental nas margens do córrego que corta a ocupação e a manutenção de uma área entre a ocupação e o prédio do IAG, que se mantém em propriedade do mesmo e no qual a ONG propõe a criação de um centro de reciclagem para uso dos moradores – que se opõem ao projeto.

Em reunião da Peabiru com a Associação de Moradores, o vice-presidente da Associação insistiu fortemente pela necessidade de ampliação dos lotes previstos para a ocupação, considerando seu intenso cresci-

mento em decorrência, segundo ele, da pandemia de Covid-19, que fez com que muitas famílias que viviam de aluguel fossem despejadas, ocasionando um adensamento das ocupações. A proposta era de ocupar a área que eles chamam de “campinho” e que, no plano e no acordo firmado, segue pertencendo ao IAG e na qual eles propõem a construção de um centro de reciclagem que, supostamente, pode ser uma fonte de renda para os moradores⁷. Esse foi um processo que chamou bastante a atenção no que diz respeito às diferenças das formas de organização popular entre os movimentos sociais “clássicos” e as chamadas “jovens ocupações”. Sem a presença de um movimento social forte por trás da associação, as lideranças possuem menos poder de barganha para sustentar a demanda de uma ampliação da área ocupada, estando mais sujeitas às negociações e mediações feitas entre o IAG (proprietário da terra) e a comissão – que não se estabelece como um movimento em si e nem como um grupo de lideranças, ainda que inicialmente a ocupação tenha tido a presença do MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto) e seja bastante amparada pela UMM (União dos Movimentos de Moradia).

6. Na última reunião da qual participei esse termo estava em vias de ser assinado, com sua versão final em fase de análise pelos advogados da Peabiru e do Instituto Anchieta Grajaú. A previsão era que a assinatura fosse feita ainda em 2021.

7. Vale destacar que esse centro de reciclagem não apenas não é uma demanda dos moradores, que de maneira geral não trabalham com coleta e separação de recicláveis, como é algo a que grande parte é contra, argumentando que pode atrair animais silvestres, acumular água, gerar mal cheiro e aumentar o risco de incêndios na ocupação.



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

No trabalho de conclusão de curso de Beatriz Mendes de Oliveira (2021) a respeito da ocupação Anchieta, são elaboradas imagens nas quais é possível observar as transformações e adensamentos na área, em especial considerando o processo de reintegração de posse ocorrido em 2016 após abertura de processo pelo IAG e o deslocamento de algumas famílias das margens do córrego em 2018, mediada pelos professores e estudantes da Universidade de Michigan⁸. Vale destacar que foi também nesse período que foi construída a sede da associação de moradores da ocupação, passo importante para sua consolidação como representante dos moradores. A construção da sede foi feita com recursos do IAG e do Sindicato dos Químicos, do qual muitos moradores do Anchieta são próximos. O Sindicato dos Químicos é parceiro político do Partido dos Trabalhadores. Não foram poucas as vezes em que ouvi das lideranças que o vereador supracitado não tinha abertura para entrar no Anchieta por se tratar de um “reduto do PT”, o que se relaciona diretamente com a presença do sindicato dos químicos como importante agente político na comunidade.

Com a assinatura do termo de cooperação, o IAG se com-

promete a abrir mão da área e, portanto, revogar o pedido de reintegração de posse, revogação essa que ainda precisa ser protocolada junto à prefeitura. A assinatura do termo também abriu portas para negociar a regularização dos serviços de água e esgoto na ocupação, bem como a presença da SEHAB e das empresas que gerenciam esses serviços na cidade de São Paulo. Ainda que isso não signifique a segurança da permanência dos moradores, por questões que serão melhor trabalhadas adiante, representa um movimento importante no avanço dos trabalhos na ocupação.

O aspecto jurídico do pedido de regularização fundiária não está mais nas mãos da associação e nem da assessoria; uma vez protocolado e com a suspensão do risco de reintegração de posse, o que resta é aguardar o avanço do processo. Com a superação dessa etapa e o levantamento e identificação dos moradores, a próxima etapa a ser cumprida é a titulação em si, que, como acordado entre associação, moradores e Peabiru, será individual e com a priorização das mulheres como proprietárias dos lotes – conforme determinado por lei. Uma vez iniciado o processo de titulação, a comercialização dos lotes vai se tornando cada vez mais

8. Apesar de entender a relevância da entrada da Universidade de Michigan na ocupação, inclusive para entender os cruzamentos entre a atuação política da ocupação e as universidades, essa ainda não foi um ponto que pude explorar qualificadamente. Até onde pude verificar, a entrada da Universidade de Michigan, bem como da Peabiru se deu pelo contato com o advogado popular e militante da UMM, Benedito Barbosa que, adicionalmente, é doutorando no programa de pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território na UFABC

difícil e onerosa.

O aspecto urbanístico do processo de regularização fundiária é, sem dúvida, o mais oneroso e o que mais depende do poder público para ser implementado. Além da infraestrutura de serviços urbanos como escolas, postos de saúde, meios de transporte público, áreas de lazer, entre outros, é também nesse ponto que devem ser feitas mudanças estruturais no espaço físico para a consolidação da ocupação. A regularização dos serviços de saneamento, como água, energia e esgoto, além de demandarem investimentos e de negociação com as empresas provedoras, especialmente quando se pleiteia a adoção de tarifa social (sejam eles públicos ou das empresas como Enel, Sabesp, etc.), tornam-se um custo mensal para os moradores, que passam a ter que incluir em seus apertados cálculos de despesas mensais, gastos com água, energia e esgoto. No caso do Anchieta, os relógios de água já foram instalados e sua realocação, de acordo com o novo desenho de vias para o loteamento previsto no projeto de Autourbanização, já está em curso. Essa já é, portanto, um gasto que faz parte das despesas dos moradores. Para a realização dessa etapa da regularização, a Peabiru fez, entre 2019 e

início de 2020 (antes da pandemia de Covid-19), um levantamento das unidades e do perfil das famílias para realização de um plano popular que respondesse às necessidades dos moradores da ocupação.

A partir desse levantamento e considerando que em algumas das casas habitam mais de um núcleo familiar, de acordo com informações do próprio censo realizado, foi feito um projeto de loteamento, buscando alcançar o maior número de lotes possível, tomando a área total, descontadas áreas de via, de drenagem, de preservação e de lazer a serem implementadas. Com isso, chegou-se a um lote médio de 60m², a partir do qual foram propostos alguns modelos de planta, com lotes de 6x10m, 4x15m e 5x12m, considerando a possibilidade de construção de sobrados para compartilhamento de habitação e comércios/serviços, sem que uma mesma família ocupe mais de um lote. Todo esse trabalho realizado pela Peabiru foi financiado com fundos da Universidade de Michigan e da própria assessoria, não havendo, até o momento, investimento público para a realização da urbanização da ocupação. No fim de 2021, foi aprovado um edital do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/SP) para fi-



Revista do Programa de
Pós-Graduação em Geografia e
do Departamento de Geografia
da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

nanciamento de atividades de assessoria técnica para a ocupação Anchieta, o que proporcionará o avanço das atividades da Peabiru na ocupação.

As formas de financiamento do trabalho também são um elemento importante para pensar as transformações trazidas pelo avanço neoliberal na luta por moradia, com um processo que podemos entender como a "pejotização" dos movimentos sociais. Para poder acessar os recursos financeiros para realização de obras de infraestrutura ou construção de unidades habitacionais, os movimentos sociais devem participar de editais – públicos e privados – que exigem o fornecimento de um CNPJ, de uma conta de banco, de um regulamento interno e de uma série de enquadramento dos movimentos a normas. Com isso, ao mesmo tempo em que são possibilitadas novas formas de captação de recursos, as dinâmicas de atuação dos movimentos passam a ser mediadas e reguladas por uma série de normas de mercado. Com isso se estabelece, inclusive, uma dependência da atuação de assessorias técnicas junto aos movimentos, que atuam como mediadoras desses processos. O movimento social mais relevante passa a ser o que consegue acessar mais recursos, o mais

“bem sucedido”, inserindo-se assim uma mentalidade e dinâmica que é, em última instância, mercadológico. Ou seja, por um lado, há um processo de juridificação e, por outro, de monetização e institucionalização, o que exige mediações e mediadores, papel que é em geral exercido pelas assessorias. Estabelece-se então um pacto de normalização e atenuação e, ao mesmo tempo, manutenção de todo tipo de precariedades habitacionais e urbanas.

No que diz respeito ao saneamento, ainda que tenha sido solicitado diversas vezes, não houve a implantação da rede de esgotamento sanitário, serviço mais urgente para os moradores, que atualmente usam fossas de construção própria, que já estão saturadas e que são frequentemente danificadas pela passagem de automóveis sobre as passagens não asfaltadas, em especial nos trechos da ocupação com maior trânsito de veículos. A ocupação é margeada por uma escola recém-construída e um posto de saúde, cujo terreno foi cedido em regime de concessão pelo IAG, bem como pela própria sede da ONG se consolidando como um vazio de saneamento – pauta constante das reuniões dos moradores, que reclamam do odor e das condições precárias especial-

mente depois de chuvas fortes.

O trabalho que vem sendo realizado atualmente pela Peabiru, no que denominam como auto urbanização, consiste em um processo no qual os moradores, assistidos por ela, serão responsáveis por fazer a urbanização da ocupação, sem contar fundos e/ou auxílios públicos, ainda que essa tenha sido uma demanda da assessoria. Em última instância, isso significa dizer que toda a etapa urbanística do processo de regularização da ocupação será feita sem a participação do poder público. O processo de Autourbanização consiste na reordenação dos barracos de acordo com o plano de loteamento e arruamento proposto pela assessoria, considerando as condições previamente descritas – área e dimensão dos lotes e forma como o cálculo foi feito. A demarcação dos lotes é feita pela própria Peabiru, com o recente auxílio – após a aprovação do projeto de ATHIS junto ao CAU/SP – de um topógrafo contratado. A demolição do barraco e/ou casa de alvenaria e sua reconstrução no lote designado ficam a cargo dos próprios moradores, contando com as instruções da Peabiru e da comissão de moradores. Para os que não tiverem como fazer esse deslocamento de forma imediata, foram des-

tacados alguns barracos que podem funcionar como abrigo temporário até a realização das mudanças.

Ainda que se entenda a urgência na realização dessas ações de melhoria na habitabilidade da ocupação, tendo em vista sua condição de extrema precariedade, é importante considerar que esse processo de individualização das demandas contribui com a narrativa – e realidade – de isenção do Estado na provisão de condições mínimas de subsistência da população. Essa é uma das mais complexas contradições a qual depara-se quando pensa-se a atuação das assessorias técnicas a ocupações, favelas e assentamentos precários: o Estado se isenta de atuar nesses espaços, entregues e integrados às dinâmicas de mercado; as condições precárias dessas comunidades fazem com que os moradores façam reformas e melhorias “por eles mesmos”; conseqüentemente, sustenta-se a narrativa de que o Estado não precisa se responsabilizar por esses espaços, uma vez que os próprios moradores podem realizar as melhorias necessárias, conforme exemplos. Por fim, ao contrário de uma narrativa de ausência do Estado, destaca-se que, nesses territórios, a presença do Estado se faz essencial-



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

mente por meio da repressão.

Esse ciclo de subjetivação neoliberal está no centro das dinâmicas recentes das formas de provisão habitacional, com uma série de mudanças normativas que respaldam esse processo, acompanhado da possibilidade de privatização da realização desses serviços – antes lidos como públicos – a exemplo da regularização fundiária (lei nº 13.465/2017) e da nova política habitacional elaborada no governo Bolsonaro (Programa Casa Verde e Amarela), que além de não prever a produção de unidades habitacionais para as faixas de renda mais baixa, abre espaço para a realização de processos de regularização fundiária por empresas privadas. Com isso, o modelo de regularização fundiária e assessoria técnica que se desenha acaba por consolidar e normalizar – no sentido foucaultiano – lógicas de precariedade que vão além da própria comunidade. A precariedade está presente no modelo arquitetônico proposto, sempre seguindo a lógica de baixos custos, o que, frequentemente, não resulta em bons projetos; está nas técnicas construtivas e dinâmicas de canteiro para produção dessas unidades e está presente também nas próprias relações trabalhistas no interior das assessorias, nas quais os tra-

balhadores e/ou associados têm regimes intensos de trabalho, que frequentemente envolvem noites e finais de semana, não possuem estabilidade e segurança financeira e possuem baixas remunerações, uma vez que as ONGs de ATHIS se mantêm com verbas de editais, massivamente inseridos na racionalidade neoliberal. A lógica de “fazer mais com menos” se espalha para as diferentes camadas que envolvem a luta por moradia, reforçando a precariedade como regra.

O plano de autourbanização delimita vias principais e secundárias, áreas verdes e o desenho das quadras a partir das quais serão implantadas as novas habitações. É a partir desse plano geral que está sendo feita a demarcação dos lotes aos quais as famílias – reforço novamente –, sem qualquer auxílio financeiro, estão fazendo a mudança de suas casas. Ainda que a grande maioria das casas seja construída de forma bastante precária, com o uso de madeira, lonas e compensado, muitas famílias já haviam construído pelo menos as áreas molhadas da casa (cozinha e banheiro) em alvenaria. Independente das casas serem em madeira ou alvenaria, essa transposição dos moradores de seu local atual para o lote delimitado representa uma deman-

da de trabalho e custos com os quais muitas delas não podem arcar. O plano elaborado pela Peabiru buscou respeitar relações de vizinhança e a alocação das famílias nos lotes vem sempre sendo atualizada de acordo com os pedidos dos moradores; adicionalmente, é importante destacar que essa mudança tem sido feita de forma bastante conversada e aberta a adaptações e negociações. Ainda assim, é inegável a violência inerente ao processo de transposição das famílias, no qual a Peabiru atua não como produtora dessa violência – a cargo do Estado que se isenta –, mas como sua mediadora.

OS LIMITES DA EMANCIPAÇÃO

Um elemento central a ser evidenciado no caso da ocupação Anchieta e de muitas outras cuja regularização vem sendo solicitada por assessorias técnicas – como também é o caso do Jd. da União, do relato que abre esse artigo – é a titulação individual de propriedade como objetivo final do processo de regularização. Isso significa que, ao fim, cada morador terá o seu título de propriedade individual de um lote, que as praças e áreas verdes passaram a ser de responsabilidade e propriedade do poder público e que a asso-

ciação de moradores passa a ter apenas uma função de gestora dos interesses individuais – quase como a função de um síndico de condomínio. Outro problema decorrente disso é que, segundo a legislação brasileira, a regularização fundiária é considerada como solução permanente de moradia. Sendo assim, com a titulação individual, caso um(a) morador(a) venda seu lote, por qualquer motivo que seja, ele(a) não pode se inscrever novamente em programas habitacionais públicos. Isso significa dizer que, se um morador do Grajaú que tenha conquistado seu título individual de propriedade em uma ocupação regularizada pelo instrumento da REURB-S, extrema Zona Sul da cidade de São Paulo, por ventura conseguir um emprego, por exemplo, na região do Tucuruvi (Zona Norte), ele precisa gastar mais de 4 (quatro) horas diárias em transporte público (considerando ida e volta do trabalho), ou se mudar para mais próximo de seu local de trabalho e abrir mão de sua “solução permanente” de moradia.

A noção de transitoriedade permanente⁹ pode ser mobilizada aqui para pensar as condições de vida dos moradores de bairros populares, favelas, assentamentos precários e ocupações informais nas grandes

9. Ver PEREIRA (2012); ROLNIK (2015); RIZEK et al. (2014).



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

idades. Isso significa dizer que esses territórios e populações estão constantemente sob ameaça dos interesses do capital, independentemente de sua situação fundiária. Para famílias de baixa renda, isso implica a inexistência de qualquer garantia de segurança de posse, mesmo que concluído o processo de regularização fundiária, especialmente em casos de titulação individual. Isso porque nesses casos, a negociação de aquisição do terreno é feita com os sujeitos e não com o coletivo, enfraquecendo a capacidade de pressão pela permanência – é só ver o longo processo de resistência dos moradores da Vila Autódromo no Rio de Janeiro, bem como incontáveis outros casos em todo Brasil. Esse processo se acirra ainda mais quando pensamos na mudança das formas de organização dos movimentos sociais, como já foi discutido anteriormente e considerando que a regularização é considerada atendimento permanente de moradia, o que prejudicaria o acesso do morador a outros programas.

O debate sobre a questão fundiária no Brasil vai muito além da legislação e precisa abranger elementos como os movimentos de luta por moradia, a informalidade urbana, as dinâmicas dos interesses imobiliários nas grandes cidades, bem como processos como a chamada financeirização¹⁰, especialmente porque a informalidade é ininterruptamente produzida, inclusive pelas assessorias e movimentos sociais. A saída desse labirinto pelas políticas urbanas e de habitação suporia a luta pela apropriação e uso de fundos públicos, uma vez que são eles que dão materialidade aos direitos – direito ao saneamento, moradia, infraestrutura urbana. No entanto, olhar as transformações da esfera jurídica pode nos dar importantes pistas para pensar as estratégias por trás das remodelações do neoliberalismo contemporâneo. E no campo dos estudos urbanos, pensar a questão da terra é central. Na arguição de uma banca, a professora Lúcia Zanin Shimbo disse que “não existe emancipação dentro da lógica da propriedade privada”. Acho que esse pode ser um bom ponto de partida para pensar as dinâmicas atuais dos territórios marginalizados no Brasil.

A mudança no papel e nas formas de regulação da terra começa a se desenhar ainda com a lei de terras, em 1850. A partir do momento em que a terra se torna uma mercadoria, passam a existir critérios de valorização que distinguem quem pode ocupar cada porção do território,

A mudança no papel e nas formas de regulação da terra começa a se desenhar ainda com a lei de terras, em 1850. A partir do momento em que a terra se torna uma mercadoria, passam a existir critérios de valorização que distinguem quem pode ocupar cada porção do território,

10. Resumidamente, entende-se por financeirização o processo de sobreposição do capital financeiro sobre outras formas de capital. No âmbito do debate a respeito do urbano, esse processo se coloca como fenômeno importante, uma vez que faz com que a terra se transforme em ativo financeiro, inserindo-a em outras dinâmicas de capital. Esse processo se evidencia, por exemplo, em grandes projetos de intervenção urbana. Ver: FIX, Mariana. São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.

sendo destinadas aos mais pobres apenas as terras de menor valor e, portanto, com menos infraestrutura, ainda que uma série de outros fatores interfira na determinação desse valor, como localização, meio físico natural, entorno, etc. Em paralelo, o valor da terra é sempre um entrave para o desenvolvimento de moradia para populações de baixa renda em regiões mais urbanizadas, impossibilitando a ocupação das regiões centrais. Pensar a titulação individual como resposta única à questão da informalidade urbana reforça o papel da terra como mercadoria, uma vez que a REURB produz propriedade que pode, portanto, ser comercializada. Esse diagrama remonta à proposta de Hernando De Soto de acesso à direitos via mercado e propriedade.

Optei por iniciar este artigo com um relato de outra ocupação – que não o meu objeto de pesquisa –, pois acredito que esse relato traz elementos de análise que me abriram portas para pensar o Anchieta e porque defendo que esses processos não são uma especificidade, mas a regra. Ainda existem questões que precisam ser desenvolvidas para entender com mais clareza as dinâmicas dos territórios po-

pulares, como a inserção dessa lógica milicianiana na política institucional da cidade de São Paulo, que começo a delinear no início do artigo, mas que acredito que deva ser um dos atores a ser considerado ao pensar a equação das lógicas de controle e intervenção de territórios e populações marginalizadas. Os cruzamentos, conflitos e sobreposições desses atores/sujeitos constroem um cenário de produção e reprodução da lógica neoliberal e de formas de precariedade que aprisionam a luta por moradia nesse labirinto. O limite da emancipação pela luta está aí: ao se pautar na institucionalidade e na propriedade privada, a luta por moradia se prende às amarras do neoliberalismo, a mesma corda que a enforca.

Em uma pesquisa anterior, busquei analisar a existência de um potencial caráter de resistência vinculado aos processos de regularização fundiária de interesse social. No começo, tentei encontrar brechas, resquícios de uma atuação radical nesses territórios de guerra, espaços nos quais o conflito não começou com a mudança de legislação. Nas palavras de Luiz Antonio Simas:

A nossa tarefa não é apenas resistir. Já não é mais suficiente.



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

É reexistir mesmo; reinventar afeições dentro ou fora das arenas e encontrar novas frestas para arrepiar a vida de originalidades, encantarias e gritos — amados, suados, deseducados, gentis, épicos, miúdos, cheirando a mijo e flores delirantes — de gol na rua (SIMAS, 2019).

Os desafios e contradições que precisam ser enfrentadas a partir das questões de campo são inúmeros e ainda um mistério. Antes do meu primeiro campo, minha coorientadora, Cibele Rizek, me disse que “o campo traria questões”. Não imaginei que seriam tantas. ●

REFERÊNCIAS

AMORE, C. S. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade*. Tese de doutoramento, FAU-USP, São Paulo, 2013, p. 3-87.

AYOUB, T.; MATUBARA, A. K. Entre rupturas e permanências, a implantação da política habitacional da Lei 11.977/2009: estudo de caso em Londrina-PR. São Paulo: *Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR)*, 2017.

BRASIL. Lei Federal nº 13.465/2017.

DARDOT, P. *et al. A escolha da guerra civil: uma outra história do neoliberalismo*. São Paulo: Elefante, 2021.

DE SOTO, H. *O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 306.

FIX, M. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.

GONÇALVES, A. L.; RIZEK, C. Lei nº 13.465: a Regularização Fundiária no Brasil e suas novas injunções, 2020. *Risco - Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo* (Online), 2020, v.18, p.1-16.

LAVAL, C. *Duas faces do neoliberalismo contemporâneo*. Tradução Cibele Rizek, no Prelo.

LEFEBVRE, H. *O Direito à cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MARTINS, J. S. *O cativo da terra*. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

OLIVEIRA, B. M. *Ocupação Anchieta: conflitos e experiências na luta por moradia*, 2021. Trabalho Final de Graduação do curso de arquitetura e urbanismo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

OLIVEIRA, F. O Estado e a exceção. Ou o Estado de exceção? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 5, n. 1, mai. 2003.

RIZEK, C. Um mosaico macabro: modulações contemporâneas sobre trabalho, moradia e violência de Estado. In: *Revista Proposta Fase*, ano 42, n. 129, 2019.

ROLNIK, R. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

ROLNIK, R. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: *Metrópole e globalização - Conhecendo a cidade de São Paulo*. SOUZA, M. A.; LINS, S. C.; SANTOS, M. P.; SANTOS, M. C. (org.). São Paulo: Editora CEDESP, 1999.

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

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e potencialidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11(2), p. 32-50.

VAINER, C. Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 8(2), 2006, p. 9-29.