

LABÁ direito espaço & política

CARTOGRAFIAS JURÍDICAS

MAPEAMENTO JURÍDICO-ESPACIAL DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS
DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (BIÊNIO 2019/2020)





REDE DE PARCEIROS



IPPUR
Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional



**DESPEJO
ZERO**

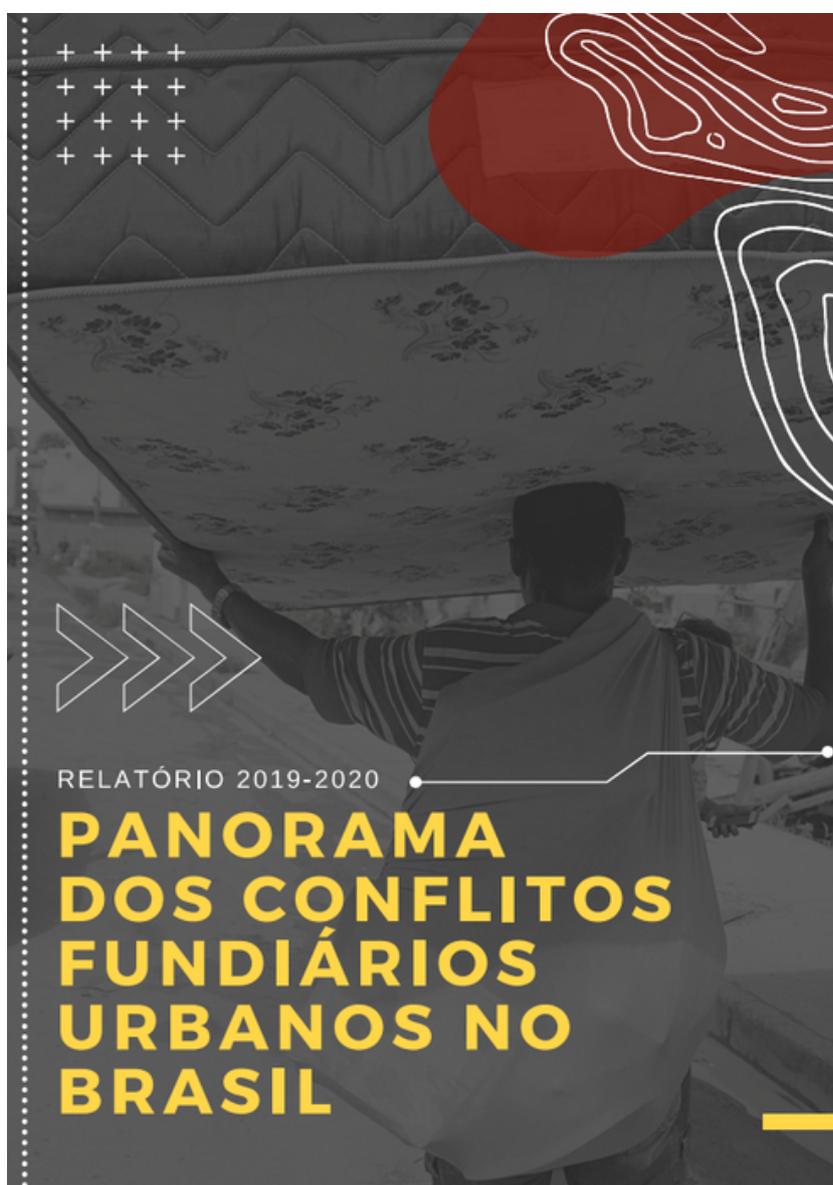


**FÓRUM NACIONAL DE
REFORMA URBANA**



INTRODUÇÃO

Este documento apresenta o relatório da pesquisa Cartografias Jurídicas: mapeando conflitos fundiários urbanos na cidade do Rio de Janeiro, produzido pelo LABÁ - Direito, Espaço & Política (FND-UFRJ), em parceria com o Observatório das Metrôpoles (IPPUR-UFRJ) e o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro (NUTH), para o biênio 2019-2020. O conteúdo apresentado faz parte de uma publicação anterior, de abrangência nacional, denominada Panorama dos Conflitos Fundiários no Brasil (2019-2020), promovida pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana e disponibilizado em seu [site](#).¹



Capa do Panorama dos conflitos fundiários urbanos no Brasil Relatório 2019-2020

1. O documento pode ser acessado pelo link <https://forumreformaurbana.org.br/2021/12/03/fnru-lanca-panorama-dos-conflitos-fundiarios-no-brasil-2019-2020/>



MAPEAMENTO JURÍDICO-ESPACIAL DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (BIÊNIO 2019/2020)

Julia Ávila Franzoni

Bruna Ribeiro

Luciana Ximenes

Raquel Pires

Maria Eduarda Lessa

Chiara Galhanone

Nathalia Cunha

Carolina Gismonti

Julia Timbó

1. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Este relatório irá apresentar e discutir os resultados iniciais do mapeamento jurídico-espacial dos conflitos fundiários urbanos da cidade do Rio Janeiro, atrelado ao projeto de pesquisa “Cartografias Jurídica”, relativo ao biênio 2019-2020. O projeto é uma parceria interinstitucional entre o Grupo de Pesquisa Labá - Direito, Espaço & Política (FND/UFRJ)¹, o Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ)² e o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUTH/RJ), firmada em 2019. As atividades principais da investigação giram em torno da coleta de dados, da sistematização de informações e da produção de estudos sobre conflitos fundiários urbanos, envolvendo territórios e comunidades ameaçados por remoções, em parceria com o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) e a incidência informada, política e juridicamente, em casos de ameaças e violações de direitos. Atualmente, estamos engajados junto à Campanha Despejo Zero, nacional e localmente, em ações preventivas e de defesa de comunidades ameaçadas de remoção, assim como na construção do Tribunal Popular do Sistema de Justiça.

As análises deste documento são herdeiras e dão seguimento a um esforço de pesquisa atrelado à construção do “Panorama dos Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil – relatório de 2018”. Naquele momento, a coleta e a análise dos dados foram realizadas pela equipe de pesquisadoras e pesquisadores da rede Observatório das Metrôpoles (IPPUR/UFRJ), motivadas pela articulação com o FNUR. A partir de 2019, as interlocuções entre a universidade e o NUTH e os parceiros da sociedade civil foram fortalecidas com o ingresso do Labá – Direito, Espaço & Política no projeto, parceria que contribuiu para alinhar as investigações aos enredamentos entre produção do direito e produção do espaço e para inserir a pesquisa na rede nacional mobilizada em torno do Observatório de Remoções³. Os passos dados desde o primeiro panorama elaborado em 2018, situam o projeto

1. O Labá – Direito, Espaço & Política é um grupo de pesquisa com interface extensionista que tem suas ações voltadas à produção do direito em sua co-constituição com a produção do espaço. Com sede na FND-UFRJ, o Labá é grupo de pesquisa interinstitucional, vinculando também UFPR e UNIFESP. O Laboratório discute e desenvolve diferentes projetos com intenção de reforçar métodos de ensino, investigações teórico-práticas e ações extensionistas que combatam a tendência de “despacializar” o direito. Nesta pesquisa, “Cartografias Jurídicas”, contamos com equipe interdisciplinar coordenada e orientada pela profa. Julia Ávila Franzoni (FND-UFRJ) junto às pesquisadoras graduandas Raquel Pires e Julia Timbó, e os pesquisadores Victor Ávila e Lucas Justino da (FND-UFRJ), e Chiara Galhanone, Nathalia Cunha, Maria Eduarda Lessa e Carolina Gismonti (FAU-UFRJ).

2. O INCT Observatório das Metrôpoles reúne instituições e pesquisadores dos campos universitário, governamental e não-governamental, em várias cidades brasileiras. As equipes vêm trabalhando sobre metrôpoles e aglomerações urbanas identificando tendências convergentes e divergentes geradas pelas transformações econômicas, sociais, institucionais e tecnológicas por que passa o país nos últimos 20 anos. Nesta pesquisa, “Cartografias Jurídicas”, contamos com pesquisadoras e pesquisadores do Núcleo Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) do Observatório das Metrôpoles, dentre eles o prof. Aduino Lucio Cardoso e Luciana Ximenes, o prof. Orlando Alves Santos Júnior e Bruna Ribeiro. As pesquisadoras doutoradas Bruna e Luciana também integram o Labá.

3. Parte deste percurso e da metodologia construída para a pesquisa são apresentados no capítulo “Cartografias jurídicas: debatendo o mapeamento jurídico-espacial de conflitos fundiários urbanos no Rio de Janeiro” que compõe a publicação “Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares. Observatório de remoções: relatório bianual 2019-2020” disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1FNN4NpB7moCNEDKuJqK-TmW5lOjI16Cw/view>

junto a esta rede de parceiros locais e nacionais, de dentro e fora da universidade, possibilitando uma densa reflexão interdisciplinar sobre as relações entre produção do espaço, conflitos fundiários, políticas urbanas e direito.

O projeto é gerido de forma colegiada entre os diferentes laboratórios e parceiros, sendo a execução das atividades coordenada pelo Labá, junto a uma equipe de pesquisadoras das áreas do direito, da arquitetura e urbanismo e da sociologia. Somos, no grupo executivo, todas pesquisadoras e mulheres: uma docente, duas doutorandas e seis graduandas e, desse total, 3 são mulheres negras. Embora o projeto conte com financiamento público de pesquisa⁴, mais da metade das pesquisadoras engajam-se voluntariamente e ou contam com apoio financeiro temporário. Este retrato busca remarcar o perfil das mulheres envolvidas na construção deste relatório e, ainda, relacionar pesquisadoras e conhecimento produzido. Entendemos que há uma correlação necessária entre os direcionamentos éticos do trabalho e a metodologia de mapeamento construída (Franzoni, 2018 e 2019). Portanto, nossa análise/pesquisa/conhecimento situada (nas pesquisadoras e no “objeto”) busca, constantemente, vincular nossos compromissos com a construção de cidades mais justas e pela garantia do direito à moradia digna, com a consolidação de uma matriz analítica que priorize uma leitura interseccional dos dados⁵ e um perfil diversificado e plural das pesquisadoras envolvidas.

A pesquisa segue tendo o NUTH⁶ como fonte fundamental de informações sobre conflitos fundiários envolvendo remoções, parceria que nos proporciona acesso a dados qualificados e que guardam memórias de longos processos. O desenho metodológico do projeto, os objetos e o universo da pesquisa foram atualizados após o primeiro panorama e afetados diante da conjuntura imposta pela pandemia da Covid-19, alterando-se parte da matriz utilizada em 2018. As condições de trabalho material e emocional da equipe, o aumento dos casos de adoecimento e ou necessidade de afastamento para cuidado de terceiros, o contexto de precarização das universidades públicas e a condição de trabalho remoto, bem como a intensificação dos trabalhos do NUTH, repercutiram sobremaneira nas atividades do projeto. Alguns procedimentos previstos, sobretudo os vinculados ao trabalho de campo, tiveram que ser adequados a novos protocolos de proteção e cuidado, bem como reorientados às urgências político-sociais. Desta forma, a pesquisa passou a apoiar campanhas

4. A partir do Labá, o projeto conta com 2 bolsas Profaex (bolsas para graduandos em projetos de extensão da UFRJ), 1 bolsa PIBIC-UFRJ (bolsa para iniciação científica) e 1 bolsa de complementação de doutorado (FUSP) e 1 bolsa PIPBIC-FUSP. Ademais, a partir do Observatório das Metrôpoles, temos 1 bolsa PIBIC-UFRJ e, temporariamente, recurso de consultoria via FNRU.

5. Destaque, outrossim, a dificuldade do acesso a informações generificadas e racializadas em nosso campo, não existindo marcadores interseccionais nos padrões de armazenamento de dados do NUTH, por exemplo.

6. O NUTH atua há mais de três décadas na defesa jurídica em casos em que a posse é ameaçada, no acompanhamento de processos administrativos que representem risco para a posse e a moradia, e na promoção de regularização urbanística e fundiária. Esta parceria é formalizada por meio de um Termo de Cooperação Técnica onde são alinhados objetivos em comum e traçadas diretrizes que buscam evitar que a exposição das informações possa agravar a condição de insegurança da posse das famílias atendidas. Neste segundo exercício de coleta de dados de 2019 e 2020, que resulta no quadro consolidado neste relatório, o Termo foi atualizado de forma a refletir a nova composição da equipe (tanto a executora da pesquisa quanto do NUTH) e incorporar aprendizados.

e redes de solidariedade e a se engajar em ações de resistência, buscando, ainda registrar, analisar e dar visibilidade aos impactos da pandemia.⁷ Parte fundamental dos compromissos assumidos nesta nova conjuntura é a atuação junto à Campanha Despejo Zero em atividades de comunicação e grupos de trabalho de incidência e assessoria político-jurídica para defesa de comunidades e grupos vulnerabilizados.

Dada a restrição dos trabalhos de campo presenciais, a coleta e o debate de informações junto ao NUTH foram realizados majoritariamente por meio de reuniões online e pela intensificação do trabalho de pesquisa documental, tanto aos processos judiciais quanto aos arquivos próprios do Núcleo. A nova conjuntura implicou ainda a revisão do universo de casos da pesquisa. Se no primeiro levantamento analisamos apenas os casos judicializados, diante deste novo cenário optamos por também incluir os casos de ameaça de remoção entre os anos de 2019 e 2020, na cidade do Rio de Janeiro, mesmo que não judicializados. Esta escolha decorreu da percepção coletiva de que os conflitos fundiários haviam se intensificado e se acelerado, tornando necessário levantar casos judiciais e administrativos na formação de um universo relevante para a análise das condições de moradia e de segurança da posse neste período.

Para contornar as barreiras impostas foram adotados três procedimentos complementares de levantamento: (i) revisitamos os casos de ameaça de remoção levantados em 2018 e, a partir de consulta processual, atualizamos a caracterização fática da situação quanto à remoção, à garantia da posse ou a permanência da ameaça, entre os anos de 2019 e 2020; (ii) a partir dos registros de andamentos processuais e do diálogo com os defensores, identificamos casos anteriores a 2018 que haviam tido movimentação atrelada ao escopo da pesquisa (situações de ameaça de remoções), entre os anos de 2019; (iii) e, por fim, identificamos os casos novos que haviam chegado ao NUTH nestes dois anos, realizando o levantamento de informações por meio das fichas de atendimento às famílias e aprimorando a coleta pela consulta aos processos judiciais (quando haviam) e pelo diálogo com os defensores em reuniões coletivas.

Os dados apresentados tratam de casos que, nos anos de 2019 e 2020, seguiram como ameaças de remoções (com as mais distintas datas de origem da ameaça e de origem da ocupação), casos em que houve remoção e casos nos quais a posse foi assegurada. Estas três situações (ameaça, remoção e posse assegurada) são identificadas e tratadas na pesquisa tendo como base as condições fáticas de moradia das famílias, não estando limitadas à especificação jurídica da situação. Mesmo com

7. Como exemplo, destacamos que nos meses de junho e julho de 2020, o Movimento Unidos dos Camelôs (MUCA) distribuiu 4.000 cestas básicas na região central da cidade. Esta ação se deu de forma conjunta a uma pesquisa idealizada pelo MUCA em parceria com o Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ) – com o apoio do Instituto Unibanco e da Fundação Ford – realizada junto às beneficiárias e aos beneficiários da ação. Foram realizadas 587 entrevistas com o objetivo de traçar o perfil social e os impactos da pandemia da Covid-19 na vida das trabalhadoras e dos trabalhadores ambulantes. Os resultados principais podem ser acessados em: <https://movimentounidoscamelos.files.wordpress.com/2020/09/pesquisa-perfil-beneficiacc81rios-cestas-bacc81sicas.pdf>

grandes esforços de trabalho e contando com o NUTH como fonte privilegiada, este levantamento não pretende (e não poderia almejar) tratar de todo o universo destes episódios na cidade. Inicialmente, há implicações no universo da pesquisa atreladas às delimitações do próprio Núcleo, que restringe seu atendimento aos grupos formados por, no mínimo, 10 famílias de baixa renda em ameaças de remoções, restritas ao município. E, ainda, não é capaz de atender todo o volume de ameaças à posse e à moradia na cidade, que se renovam em procedimentos extra jurídicos, ilegais e administrativos. Ademais, somam-se a sistêmica invisibilização das disputas pela terra urbana e os limites próprios dos procedimentos de pesquisa, ainda mais desafiadores diante da grave crise que atravessamos.

Podemos reconhecer, entretanto, que se trata de um levantamento substancial e que oferece informações potentes, tanto para a atuação direta contra as remoções forçadas, quanto para compreensão das dinâmicas em curso. Sabemos que a disputa pelo acesso à terra para moradia popular é parte essencial do processo de formação da cidade do Rio de Janeiro e, nas duas últimas décadas, o tensionamento sobre a permanência dos pobres urbanos tornou-se ainda mais evidente nas áreas de maior interesse do mercado imobiliário. Neste período, a transformação do espaço urbano atrelada ao chamado “ciclo olímpico”⁸ e ao maciço volume de recursos públicos investidos na cidade, notadamente por meio dos Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), esteve atrelada a um amplo processo de remoções forçadas que atingiu ao menos 22 mil famílias (Faulhaber, Azevedo, 2015). Neste quadro, o PMCMV⁹ se tornou suporte fundamental à produção massiva de condomínios residenciais para reassentamentos em áreas periféricas promovidos pela prefeitura (Cardoso, Aragão, Jaenisch, 2017). Desde então, as remoções seguem como prática recorrente, atualizada em novos e velhos circuitos operados por diversos atores, tanto da esfera pública quanto da esfera privada. Este cenário tornou-se ainda mais agudo com a sobreposição e articulação das crises sistêmicas sociais, econômicas e políticas, agravadas pela pandemia da Covid-19, no início do ano de 2020.

2. PANORAMA DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS ENTRE OS ANOS 2019 E 2020

Foram identificados na pesquisa, para o biênio 2019-2020, a contabilização de 140 casos de conflitos fundiários urbanos atendidos pelo NUTH, envolvendo um total de 18.023 famílias, na cidade do Rio de Janeiro. A situação fática da maior parte dos casos é de ameaça de remoção, estimando-se 121 casos, envolvendo cerca de 17.053 famílias. Os casos de remoção totalizam 16 no biênio e atingiram

8. Entre os anos 2009 e 2016 a cidade do Rio de Janeiro foi sede de uma sequência de eventos internacionais, em sua maioria de temática esportiva (Jogos Pan-Americanos de 2007, os Jogos Militares em 2011, a Copa do Mundo de Futebol em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016), que implicaram na realização de grandes projetos urbanos.

9. Por meio de volumosos subsídios, este programa federal promoveu a produção em massa de moradias populares, colocado como alternativa para a redução dos impactos da crise financeira em curso sobre setores econômicos estratégicos, sem que fossem estabelecidos diálogos com o acúmulo da política nacional de habitação.

786 famílias. Os casos em que a posse foi assegurada e o risco de remoção cessado foram apenas 3 e englobaram 184 famílias. Embora este número pareça pequeno frente aos demais, reforçamos a significativa vitória da atuação do NUTH, das famílias e das mobilizações sociais que, diante do grave cenário, viabilizaram a segurança da posse de centenas de famílias. Nota-se, ademais, que o grande número de famílias em risco de remoção e que seguem em suas moradias, é também parte do sucesso desta luta.

CASOS E NÚMERO DE FAMÍLIA POR MOTIVO DA AMEAÇA DE REMOÇÃO

Elaboração própria a partir de informações levantadas junto ao NUTH

	ESTADUAL		MUNICIPAL		PRIVADO		TOTAL	
	CASOS	FAMÍLIAS	CASOS	FAMÍLIAS	CASOS	FAMÍLIAS	CASOS	FAMÍLIAS
OBRAS VIÁRIAS	0	0	5	227	0	0	5	227
ROMPIMENTO DE CONTRATOS / PAGAMENTO DE TAXAS	1	10	2	63	12	338	15	411
IRREGULARIDADE URBANÍSTICA	1	0	12	1730	2	20	15	1750
OCUPAÇÃO	8	1625	3	59	50	5278	61	6962
VULNERABILIDADE AMBIENTAL / RISCO	5	4469	18	3210	0	0	23	7679
SEM INFORMAÇÃO	0	0	1	0	1	24	2	24
TOTAL	15	6104	41	5289	65	5660	121	17053

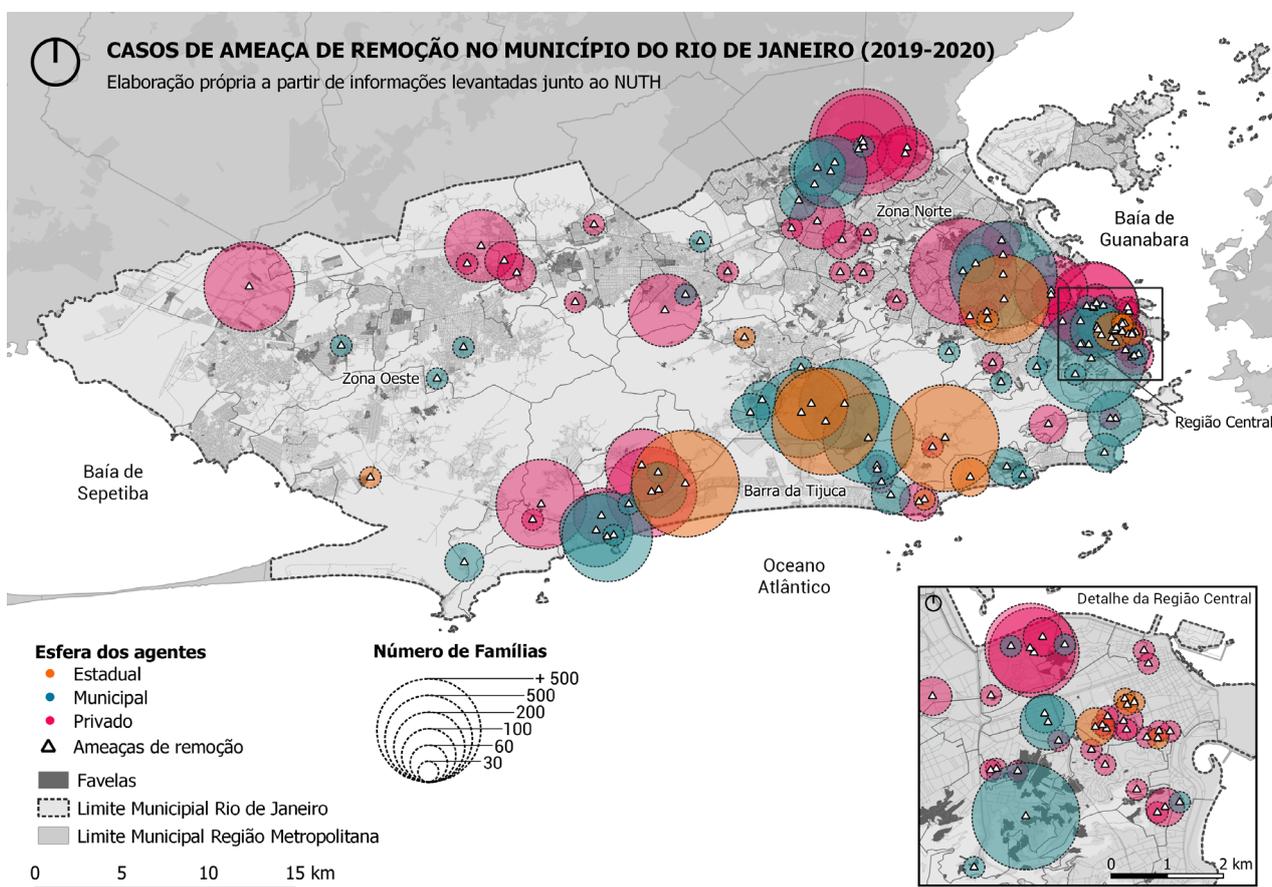


GRÁFICO 1: Casos de ameaça de remoção por esfera do ator promovedor da ameaça.

Fonte: *Elaboração própria a partir de informações levantadas junto ao NUTH.*

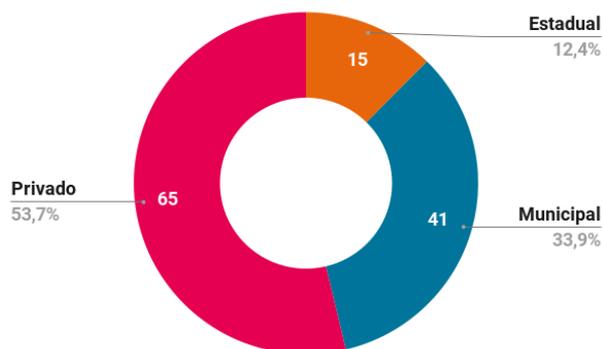
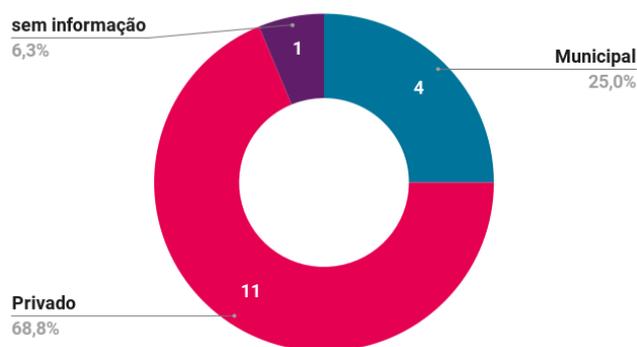


GRÁFICO 2: Casos de remoção por esfera do ator promovedor da ameaça.

Fonte: *Elaboração própria a partir de informações levantadas junto ao NUTH.*



No universo de casos sob ameaça de remoção (121 total), os agentes do poder público aparecem como responsáveis por 56 casos (13 promovidos pela esfera estadual, 41 pela esfera municipal e 2 no qual atuam ambas as esferas), atingindo 11.393 famílias. Já os agentes do poder privado são responsáveis por 65 casos que envolvem 5.660 famílias. Embora o setor privado tenha dado causa à maioria dos casos que colocam em risco a segurança da posse de milhares de famílias, é o setor público o protagonista dessas ameaças quando se leva em conta o número de pessoas atingidas. Ainda que preliminarmente, este dado inicial já aponta a densidade do problema da moradia na cidade, em que a ausência de políticas públicas convive com o papel ativo do estado em violar direitos.

No que diz respeito às remoções efetivadas, 4 foram realizadas em 2019 e 12 em 2020. Ainda que vigente a Lei Estadual nº 9.020/20 que garantiu a suspensão dos despejos no contexto da pandemia (Franzoni, Pires, Ribeiro, 2020) e da decisão cautelar do STF proferida em junho de 2020, em sede da ADPF 828, no mesmo sentido, o número de desocupações forçadas, em 2020, triplicou. Estima-se, em dado que sabemos ser subestimado, que 786 famílias foram privadas de suas moradias durante a maior crise sanitária da história do país. Dos 16 casos de remoção efetivadas, 11 se tratavam de ocupações com processos movidos por particulares e 4 se referiam a remoções promovidas pelo poder público: 1 caso com a alegação de vulnerabilidade ambiental e 3 de irregularidade urbanística (conforme Gráfico 02). Das 12 remoções ocorridas em 2020, 10 foram na região central.

A espacialização dos conflitos pela terra urbana dá indícios das dinâmicas complexas que entremeiam a disputa pelo território e a produção da cidade. Algumas regiões se destacam, como a Área de Planejamento 4 (AP4)¹⁰, região da Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes e Jacarepaguá. Principal frente de expansão do mercado imobiliário na cidade na última década, a região concentra casos que atingem centenas de famílias e, assim como apontaram os dados obtidos em 2018, segue como a Área de Planejamento com o maior número de famílias sob ameaça de remoção. Em 2019-2020, as comunidades inseridas nessa região (28 casos) representam quase 40% do total de famílias ameaçadas de remoção no Rio de Janeiro.

Nessa sequência, reiterando os números apresentados em 2018, a AP1, que corresponde a área central da cidade, segue como o local de maior concentração do número de casos de ameaças (o que não significa o maior número de famílias atingidas). Dos 121 casos de ameaça de remoção atendidos pelo NUTH nestes anos, a região abriga a maior parte deles (34 casos); universo que compreende a 16% das famílias ameaçadas (2.663 famílias). A área central do Rio de Janeiro é território socialmente disputado por diversos grupos de interesse sociais e econômicos, dada a sua localização privilegiada em relação a postos de trabalho e aos complexos culturais, com as redes de serviços e de transporte públicos. A concentração de casos de ameaça de remoção na AP1, menor Área de Planejamento e que abriga apenas 7% dos moradores da cidade¹¹, é expressiva dos diálogos existentes entre a dinâmica urbana e o acesso à justiça pela população mais pobre. Ao mesmo tempo que expõe a intensidade dos conflitos por esta área da cidade, indica também o relevante acesso que esta parcela da população possui às instituições de garantia de direitos, da qual o NUTH é parte.

Outro dado que merece atenção específica para entrecruzar espaço e direitos, é a caracterização dos agentes promotores das ameaças e as justificativas para as remoções. A depender se públicos ou privados, os contornos do conflito se alteram significativamente, repercutindo nos motivos alegados para remoção, no número de famílias ameaçadas e até mesmo na região da cidade em disputa. Como já destacado, dentre os 121 casos em ameaça de remoção, a atuação do poder público é observada em 56 (11.393 famílias) e, em sua grande maioria, motivam-se na suposta irregularidade urbanística e ou risco/vulnerabilidade ambiental (conforme Gráfico Número de Famílias por Motivo da Ameaça de Remoção). Por outro lado, os agentes privados representam ameaça para 5.289 famílias, em um universo de 65 casos, cuja alegação fundamente-se, sobretudo, nas supostas violações à posse e à propriedade privada. Apesar de estarem presentes em um número similar de casos em relação aos

10. O município do Rio de Janeiro é dividido para fins administrativos em cinco “Áreas de Planejamento” que serão tomadas como referência para a discussão realizada ao longo do texto.

11. A Área de Planejamento 1 (AP1) corresponde aos bairros da área central (incluindo a região portuária). É a região onde começou a ocupação da cidade e que possui grande dinamismo econômico, concentrando a maioria dos postos de trabalho da região metropolitana, com forte atividade comercial e para onde converge a maioria dos modais de transporte público, além de significativa presença da burocracia estatal dos três níveis de governo. Nos últimos anos, esta região teve reforçado seu papel como polo cultural da metrópole e recebeu investimentos vultuosos ligados ao Projeto Porto Maravilha. Dentre as demais Áreas de Planejamento, a AP1 se destaca por ter o maior percentual de seus moradores residindo em favela. Ela possui pouco mais de um terço de sua população nessa condição, próxima dos 30%.

agentes privados, os agentes públicos aparecem como os promotores das ameaças que envolvem maiores números de famílias. Esta condição é ainda mais evidente ao analisarmos os casos em que agentes da esfera estatal são promotores das ameaças: embora sejam apenas 15 casos, representam ameaça para 6.104 famílias. Quando se trata de agentes da esfera municipal, temos 41 casos e 5.289 famílias sob ameaça.

No que diz respeito à forma de moradia que é objeto da ameaça, dos 40 casos envolvendo risco de remoção de favelas, o poder público protagoniza 29, dos quais 25 são promovidos por agentes da esfera municipal. A incorporação da dimensão territorial explicita a predominância desse tipo de atuação do poder público em frentes de expansão do mercado imobiliário, como os arredores da Barra da Tijuca, ou em áreas já valorizadas da cidade, como a Zona Sul. Diferentemente dos agentes privados que tendem a mobilizar o discurso da defesa da posse/propriedade, o setor público se vale, sobretudo, do discurso do risco geológico e das irregularidades urbanísticas – amplamente presentes nas formas de moradia popular, dado, também, o caráter excludente das normas urbanísticas em vigor (conforme Gráfico 03). Ganha relevância, neste contexto, o papel do estado na gestão diferenciada dos ilegalismos (Telles e Hirata, 2010) e o impacto do direito na conformação dos territórios urbanos, imprimindo na cidade as marcas da gestão desigual, e por vezes interessada, do aparato normativo. Sob o argumento de risco e da vulnerabilidade ambiental, ou de desconformidade com as legislações urbanísticas, o poder público ameaça 9.409 famílias, caracterizando 36 dos casos analisados.

Os casos envolvendo agentes privados aparecem, predominantemente, nas áreas da cidade com ocupação consolidada, como a região central e a zona norte (respectivamente AP1 e AP3). Totalizando a maioria dos casos levantados (65), mas não o maior número de famílias atingidas, o motivo alegado para remoção gira em torno da defesa do direito de propriedade, supostamente violado por fatores como o rompimento de contratos de aluguel, o não pagamento de taxas ou o esbulho possessório (ocupações de moradia). Estas circunstâncias colocam em ameaça de remoção cerca 5.278 famílias. Destaca-se, dentre as justificativas dos agentes privados para remoção, a preponderância das ocupações urbanas/esbulho possessório (conforme Gráfico 04). Vimos que os casos com agentes privados tendem a se localizar nas áreas centrais e ou atreladas à expansão imobiliária (conforme Mapa dos Casos de Ameaça). Sobrepondo esses dados, ganha-se relevo a tematização das razões alegadas para os despejos junto às questões envolvendo vazios urbanos, ocupações de moradia e especulação imobiliária. Metade dos casos de ameaça de remoção analisados são decorrentes de conflitos envolvendo disputa pela posse/propriedade e ocupações de moradia - 6.962 famílias reunidas em 61 dos 121 casos analisados, sendo 50 promovidos por agentes privados. E, dos 16 casos de remoção identificados, 11 se referiam a ocupações urbanas, sendo 10 localizadas na região central e todas apresentando agentes privados como promotores da ameaça.

GRÁFICO 3: Motivos alegados nos casos de ameaça de remoção por agentes públicos.

Fonte: *Elaboração própria a partir de informações levantadas junto ao NUTH.*

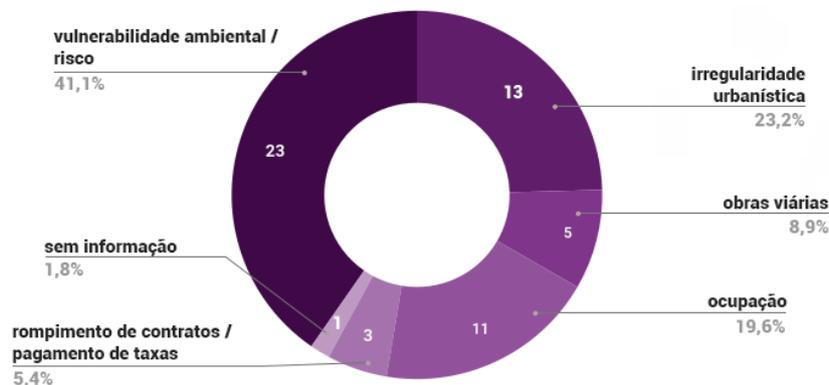
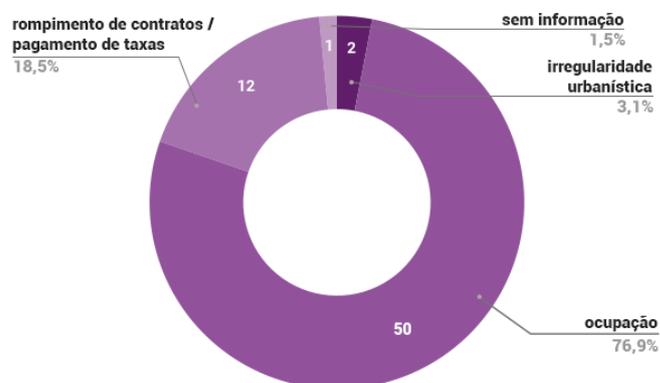


GRÁFICO 4: Motivos alegados nos casos de ameaça de remoção por agentes privados.

Fonte: *Elaboração própria a partir de informações levantadas junto ao NUTH.*



A articulação dessas informações aponta indícios importantes sobre o comportamento do Sistema de Justiça e sua captura pela lógica de defesa da propriedade privada, frente à proteção dos direitos humanos – o título de domínio continua sendo o argumento mais efetivo para remoção de famílias pobres no Rio de Janeiro, nos casos envolvendo a esfera privada. Essa constatação repete um diagnóstico sobre o Poder Judiciário e os conflitos fundiários urbanos no cenário nacional (Milano, 2019), e pode ser detalhada em uma análise mais aprofundada dos casos concretos, em uma matriz analítica capaz de identificar a interseção da lógica proprietária às violências sexistas e racistas (Franzoni, 2018).

Buscando formular marcadores que possibilitem a compreensão dos conflitos em sua complexidade interseccional, urbanística e jurídica, a pesquisa inseriu a identificação das formas de morar na matriz analítica, o que possibilitou colocar em evidência algumas dinâmicas urbanas a partir da espacialização dessas informações. A grande maioria dos casos de ameaças de remoção que têm por objeto prédios¹² e antigos casarões¹³, estão localizados nas áreas próximas ao centro da cidade e na

12. Consideramos como prédios os imóveis com mais de um pavimento e circulação vertical que tinham em sua origem uso misto ou multifamiliar. Inserem-se aqui os antigos prédios comerciais ou institucionais ocupados para fins de moradia.

13. Consideramos como casarões os grandes imóveis antigos que na sua origem possuíam uma única unidade de uso residencial e que, posteriormente, podem ter sofrido subdivisões gerando novas unidades. Neste grupo encontra-se a maioria dos cortiços da região central.

zona norte, e, por suas próprias configurações, envolvem um menor número de famílias por caso. Na área central, concentra-se o maior número de casos de ocupação em imóveis abandonados e com menor número de famílias por casos. Dos 14 casos de ameaça de remoção sobre antigos casarões, 10 estão localizados na AP1 e abrigam entre 12 e 50 famílias. Os 4 casos restantes estão entre as AP2 e AP3, em bairros próximos à região central. Já os 17 casos situados em prédios, 11 estão na AP1, 2 na AP2 e 4 na AP3. Eles reúnem entre 10 e 78 famílias por caso (conforme Gráfico 05 e Gráfico 06).

Diante da oferta restrita de habitações populares por políticas públicas e dos altos custos do acesso à moradia no mercado imobiliário, a ocupação de imóveis abandonados em áreas bem estruturadas da cidade é adotada como solução de moradia para uma parcela significativa da população em busca de acesso a maior oferta de empregos, transportes e outros bens essenciais à vida social urbana. No ano de 2020, durante o período pandêmico, destaca-se o surgimento de novos casos de ocupações na região central e seus arredores. Foram identificados 7 casos em que as famílias haviam ocupado os imóveis para fins de moradia entre os anos 2019 e 2020, e destes, 5 sofreram remoções neste mesmo período (ao menos 124 famílias). O acompanhamento destes casos pela Campanha Despejo Zero e pelo NUTH tornou possível identificar que em várias dessas situações as famílias vinham de ciclos de despejo e que as ocupações urbanas eram as únicas alternativas.

GRÁFICO 5: Casos de ameaça de remoção classificados quanto ao objeto dos conflitos.

Fonte: *Elaboração própria a partir de informações levantadas junto ao NUTH.*

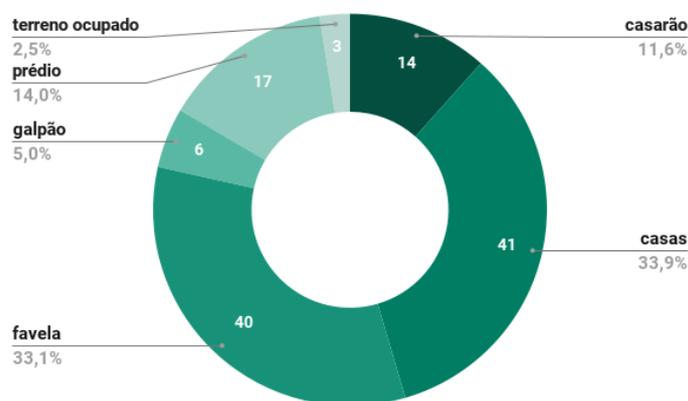
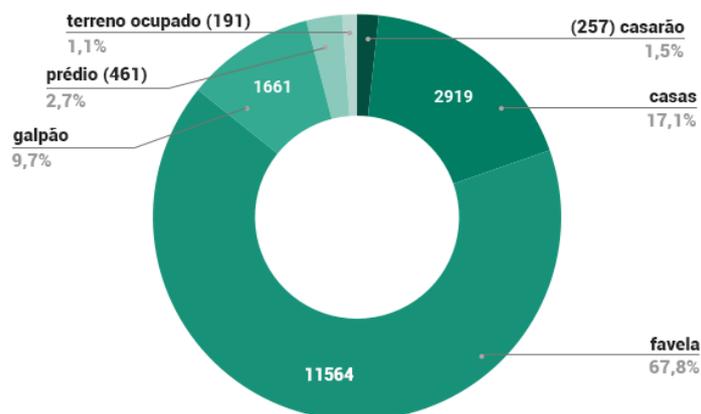


GRÁFICO 6: Número de famílias em ameaça de remoção classificadas quanto ao objeto dos conflitos.

Fonte: *Elaboração própria a partir de informações levantadas junto ao NUTH.*



Na AP4 – onde se situam os bairros da Barra da Tijuca e do Recreio dos Bandeirantes – existe uma predominância de casos de ameaça de remoção de favelas (16 casos) ou conjunto de casas (12 casos), que envolvem os maiores números de famílias por caso. Os 28 casos nesta Área de Planejamento (23% do total de casos de ameaça de remoção) englobam 6.574 famílias (39% do total de famílias em ameaça de remoção). Em ao menos 8 destes casos temos sob ameaça mais de 400 famílias. Esta área apresenta altos índices de crescimento populacional desde a década de 1990, intensa dinâmica imobiliária nas últimas duas décadas com produção destinada à população de alta renda e recebeu a grande maioria dos investimentos ligados ao ciclo olímpico.

O crescimento populacional na AP4 foi acompanhado pelo aumento expressivo da população residente em favela na última década – superior a 50% entre os anos de 2000 e 2010. Os casos de ameaça de remoção concernentes a essa região situam-se, preponderantemente, nas franjas da área urbanizada, em áreas ambientalmente frágeis e com restrições à ocupação. Evidencia-se, ainda, a forte presença de agentes do poder público municipal entre os promotores das ameaças, atuando em 16 dos 28 casos (em um deles de forma conjunto com a esfera estadual, que por sua vez atua em outros 4 casos). Conforme analisado, esses padrões territoriais se relacionam intimamente com a atuação do poder público no planejamento da cidade, que em diferentes graus coaduna-se com o grande capital privado na disputa pelo solo urbano.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados parciais da pesquisa para os anos de 2019-2020 nos provocam a discutir as relações entre os espaços da cidade, as formas de moradia e os agentes envolvidos nos conflitos fundiários que implicam ameaças e violações de direitos humanos. À semelhança do que fora apontado no relatório de 2018, as dinâmicas socioespaciais da região central são muito importantes para analisar as relações entre o setor imobiliário, a política urbana e o acesso à direitos. Embora seja uma região pouco residencial (abriga apenas 7% dos moradores da cidade), essa área vem sendo alvo de uma série de conflitos urbanos nos últimos anos, envolvendo ações de resistência dos moradores de favelas e áreas ocupadas frente às ameaças de remoções ligadas aos grandes projetos urbanos que historicamente avançam sobre o território.

Em uma breve amostragem, nota-se que a área central concentra (i) o maior número de casos atendidos pelo NUTH (46 dos 140, 34 casos de ameaça, 11 de remoção e 1 de posse assegurada), (ii) o maior número de casos envolvendo ameaças de remoção, (iii) a maioria dos casos de ocupações de casarões (10 de 14) e prédios (11 de 17) sob ameaça de remoção, (iv) os novos casos de conflito possessório (6 dos 7 novos casos no biênio) e (v) a maioria das remoções efetivas em 2020 (10 das 12). Considerando o volume de casos de ameaça de remoção na área, é notório o risco de as famílias

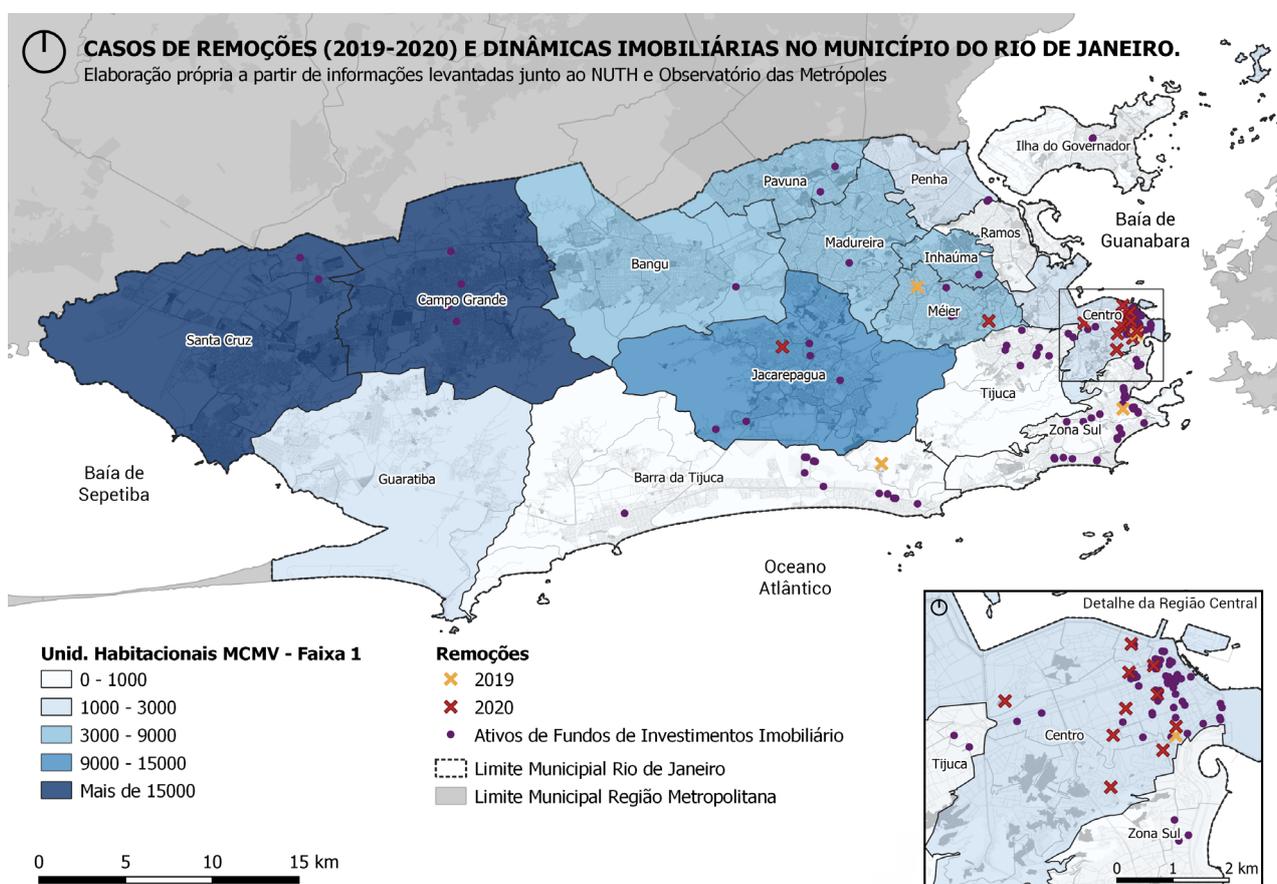
envolvidas passarem por renovados processos de expulsão. A tendência é que os grupos de baixa renda sigam sendo apartadas do centro, reforçando as lógicas de desigualdade e segregação que caracterizaram historicamente a constituição da cidade do Rio de Janeiro.

Esse quadro é ainda agravado pelo contexto político atual. Em números gerais, houve grande aumento das ameaças de remoção durante o período da pandemia sob o mandato de Marcelo Crivella (2017-2020) - essa sequência de alta foi mantida na nova gestão de Eduardo Paes. Acrescenta-se, ainda, o alarmante aumento do número de remoções efetivadas em 2020. Para além dos problemas atrelados às dificuldades de enfrentamento à pandemia pelo Município – falhas na implementação do Plano Nacional de Vacinação, descumprimento da Lei Estadual 9.020 e descontrole da contaminação pelas novas variantes –, não há previsão concreta de que a política urbana esteja orientada para produção de moradia de interesse social nas áreas mais dinâmicas e integradas da cidade.

O que se observa atualmente é uma tendência de continuidade das políticas urbanas presente nos outros mandatos de Paes como prefeito – uma lógica de remoções massivas e a cidade pensada, sobretudo, para os negócios privados. Em 2020, o Poder Executivo Municipal sancionou, em menos de três meses, um projeto urbano de grande escala para a área central e com elevado impacto para outras regiões da cidade, a despeito do processo de revisão decenal do Plano Diretor de 2011 (PDDS), ainda em curso. Denominado de Reviver Centro, a nova lei modifica diversos parâmetros urbanísticos com objetivo de oferecer vantagens aos agentes do mercado imobiliário que decidirem atuar na região central. Com a justificativa de “transformar” o centro em um bairro mais residencial, o Reviver garante aos particulares que construírem ou reconverterem um edifício para uso habitacional (numa ação denominada como retrofit) a flexibilização de alguns parâmetros construtivos — como a área total edificável (ATE), a taxa de ocupação (TO), o projeto de alinhamento (PA), o gabarito máximo, a área mínima útil para unidades residenciais, entre muitos outros —, e a concessão de benefícios e isenções fiscais na região do centro e em outras áreas de planejamento (AP). O instrumento negocial que garante essas transações denomina-se Operações Urbanas Interligadas.

Presente em ambos os discursos dos projetos do Porto Maravilha e do Reviver Centro está o argumento de “revitalização” do centro como uma área pouco residencial e vazia fora dos horários comerciais. Como apresentado pelos dados da pesquisa, essa narrativa ignora o caráter em disputa da região, que abriga, também, uma população em busca do direito à centralidade (morar e trabalhar no centro, ter acesso à rede de infraestrutura técnica e social). Diversas famílias habitantes da região se encontram em ocupações ou favelas; essa última representando cerca de 30% dos moradores desse território. A invisibilização dessa parcela social e a criminalização dessas formas de moradia somam-se às razões que fazem das remoções elemento chave do processo de especulação imobiliária – conforme dados da pesquisa, os agentes privados foram os principais protagonistas dos despejos na área central.

Como apontam os dados levantados, as regiões de maior concentração de despejos são a AP1 — que corresponde aos bairros da região central e da zona portuária — e AP4 — que corresponde aos bairros da Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes e da Baixada de Jacarepaguá. Informações estas que coincidem com o aumento da valorização do solo urbano nessas regiões e a intensa dinâmica imobiliária nessas áreas na última década. Acrescenta-se, ainda, que a AP1 concentra a maior quantidade de ativos ligados a Fundos de Investimento Imobiliário, indicando o interesse do mercado corporativo de alto padrão na região¹⁴. Nesse contexto de crescente financeirização do espaço, a pressão para a remoção da população de baixa renda se torna ainda maior, tendendo a afastá-la em direção a territórios mais desvalorizados, que em geral correspondem a piores condições de acesso ao trabalho, à saúde, à educação e à cultura.



Essa tendência de expulsão das áreas centrais pode ser observada por meio da espacialização da produção de moradia de interesse social feita pelos governos das últimas décadas. Dois terços das unidades destinadas à população de baixa renda construídos através do programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo, se concentram na AP5 (principalmente Santa Cruz e Campo Grande), bairros de

¹⁴ O levantamento realizado pelo Observatório das Metrópoles identificou uma presença significativa de ativos ligados a Fundos de Investimento Imobiliário na região central/portuária da cidade do Rio de Janeiro. Esses ativos, em sua maioria, correspondem a imóveis com uso institucional, muitos deles ocupados por hotéis, centros empresariais, sedes de empresas, inclusive públicas como a Caixa Econômica Federal e a Petrobrás. Essa presença indica que a região segue como uma área visada pelo mercado imobiliário corporativo de alto padrão, sobrepondo mais uma camada de interesse que pode aumentar a pressão pela expulsão das famílias de baixa renda, principalmente aquelas cuja situação de insegurança da posse é maior

precário acesso a serviços essenciais e cuja distância das áreas com mais oportunidades de emprego e atividades econômicas se torna ainda mais problemática devido a escassez de transporte público e de suas linhas limitadas (conforme Mapa Casos de Remoções e Dinâmicas Imobiliárias). Esses dados apontam para um contínuo movimento de periferização da população de baixa renda na cidade, com crescentes remoções sendo promovidas na área central paralelamente à produção de habitações concentradas majoritariamente nas periferias do município.

A conjuntura atual impõe caminhos criativos para os diferentes esforços para a luta por cidades mais justas, que não estão circunscritos aos conflitos dentro do Sistema de Justiça. Trabalhar os desafios para implementação do acesso à justiça e seus impactos nos processos de remoção, implica reconhecer a importância de articular economia política das cidades, as sabedorias das lutas populares e os conhecimentos técnico-jurídicos. Reconhecendo a relevância da luta contra a violação de direitos e deslocamentos forçados, esperamos que este levantamento possa fortalecer as ações de resistência e o aprimoramento das estratégias de defesa do direito à moradia e do direito à cidade.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. (Orgs). Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017.

FRANZONI et al. Cartografias jurídicas: debatendo o mapeamento jurídico-espacial de conflitos fundiários urbanos no Rio de Janeiro. In: MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares. Observatório de Remoções: Relatório bianual 2019-2020. São Paulo: LabCidade/FAUUSP, 2020. [livro eletrônico]. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1FNN4NpB7moCNEDKuJqK-TmW5lOjI16Cw/view>

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>

FAULHABER, L.; AZEVEDO, L. Remoções no Rio de Janeiro olímpico. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

MILANO, G. B. Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário. 1.ed – Curitiba: Íthala, 2017.

TELLES, V. da S; HIRATA, D. V. Ilegalismos e jogos de poder em São Paulo. Tempo Social, [S. I.], v. 22, n. 2, p. 39-59, 2010. DOI: 10.1590/S0103-20702010000200003. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12638>.