

Gestão comunitária da terra como resistência às milícias no Rio de Janeiro

Community-led housing as an alternative to the advance of militias in Rio de Janeiro

Utanaan Reis BARBOSA FILHO [I]
Felipe LITSEK [II]

Resumo

Este artigo aborda a evolução da atuação das milícias no cenário urbano-imobiliário do Rio de Janeiro, destacando a complexa interação entre esses grupos e o mercado habitacional, especialmente em áreas populares e empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida. A partir da hipótese de que o domínio miliciano sobre o espaço ocorre com mais facilidade em territórios desmobilizados, investigam-se práticas habitacionais alternativas, caracterizadas pelo fortalecimento da gestão comunitária da terra, como o cooperativismo habitacional, autogestão e o Termo Territorial Coletivo. O objetivo central do trabalho é apresentar propostas a serem implementadas e traçar paralelos entre essas formas organizativas e o fenômeno das milícias, identificando seus potenciais e limitações no enfrentamento do controle territorial armado.

Palavras-chave: milícias; exploração urbano-imobiliária; gestão comunitária; Termo Territorial Coletivo; autogestão habitacional.

Abstract

This article examines the evolution of militias' actions in the urban real estate scenario of Rio de Janeiro, highlighting the complex interaction between these groups and the housing market, particularly in popular neighborhoods and projects under the Minha Casa Minha Vida program. Based on the hypothesis that militia domination over space occurs more easily in demobilized territories, alternative housing practices are investigated, characterized by the strengthening of collective land management forms: housing cooperatives, self-governance, and the Community Land Trust. The study's main objective is to present proposals and draw parallels between these organizational forms and the phenomenon of militias, identifying their potential and limitations in confronting armed territorial control.

Keywords: *militias; urban real estate exploitation; community-led housing; Community Land Trust; housing self-governance.*



Introdução

Nas últimas duas décadas, o Rio de Janeiro tem sido palco da expansão e complexificação de grupos armados conhecidos como milícias. Tal fenômeno despertou maiores repercussões da sociedade civil nos anos de 2007 e 2008, quando, respectivamente, eclodiu o sequestro e tortura de jornalistas na favela do Batan, Zona Oeste do Rio de Janeiro, e foi instaurada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das milícias na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj). A partir de então, definiu-se uma melhor caracterização do *modus operandi* desse grupo: domínio territorial amparado por armas de fogo, coação de moradores e comerciantes (cobrança de taxas e serviços obrigatórios prestados), legitimação social referida à ordem e à proteção, participação de agentes estatais em seu corpo administrativo e a ocupação de cargos e legislações políticas (Cano e Iott, 2008). Sem embargo, as milícias são grupos de alta mutabilidade, agindo de diferentes formas, em contextos diversos e com cartilhas de serviços visando ao lucro bem amplas e complexas, o que coloca a necessidade de explicitar novas atividades e reconfigurações, dentre as quais destacamos, neste texto, a produção e exploração do mercado urbano-imobiliário.

O processo de expansão das milícias relacionado ao crescimento da fronteira urbano-imobiliária da região metropolitana do Rio de Janeiro – através da grilagem de terras, formação de loteamentos legais e ilegais e outras operações emuladas por esses grupos armados – começou a ser desnudado no final da década de 2010, por meio do trabalho de Silva, Fernandes e Braga (2008). Todavia, o que era apenas uma atuação dispersa entre outras se tornou uma grande atividade lucrativa, como evidenciam

alguns estudos mais recentes (Geni e Observatório das Metrópoles, 2021; Petti, 2021; Observatório das Metrópoles, 2022).

Apesar da relevância e contribuição desses estudos em evidenciar a dimensão do território e a exploração do mercado urbano-imobiliário, ainda assim se percebe, em sua grande maioria, que as reflexões no sentido das “alternativas” e do “enfrentamento” limitam-se à esfera da segurança pública e às formas de controle, fiscalização e regulação estatal dos serviços – o que é de extrema importância, mas não suficiente para lidar com o problema (Barbosa Filho, 2025). Indo além disso, defende-se aqui a necessidade de analisar práticas e políticas urbanas que podem oferecer resistência ao fenômeno das milícias, mais especificamente o potencial de modelos de gestão comunitária da terra e moradia, tema a que se destina o presente artigo.

Este trabalho procura explorar a hipótese de que a promoção de modelos de propriedade e moradia que objetivam o fortalecimento da gestão comunitária da terra pode ser uma maneira de rivalizar e construir obstáculos ante o avanço miliciano no mercado imobiliário em territórios populares. Comunidades desmobilizadas, sem redes de apoio consolidadas e sem uma participação efetiva de residentes na sua governança tornam-se mais vulneráveis à atuação e controle da milícia, que age para suprir uma lacuna altamente rentável.

Para além de formas de propriedade e moradia individuais, cada vez mais ganham espaço no debate público modelos de gestão habitacional pautados por uma lógica coletiva. São práticas que objetivam aprofundar a governança coletiva e o controle comunitário sobre o território, rompendo com uma concepção da terra enquanto mercadoria (Davis, 2020). No Brasil, destaca-se a importância de ferramentas como

a autogestão, as cooperativas habitacionais e o Termo Territorial Coletivo (TTC). No trabalho, busca-se refletir sobre como esses mecanismos de fortalecimento da gestão comunitária da terra se relacionam com o fenômeno das milícias, traçando considerações acerca de suas possibilidades, contribuições, limites e desafios.

A pesquisa aqui apresentada, de índole exploratória, aponta caminhos para um campo que ainda é pouco examinado na produção acadêmica sobre o fenômeno das milícias. Ainda assim, é importante reconhecer as limitações da argumentação proposta. A mais notável delas é a carência de mais dados empíricos que possam subsidiar e robustecer a hipótese aventada. Atualmente, são poucas as experiências de cooperativas habitacionais no Rio de Janeiro, e ainda não contamos com TTCs plenamente operando, apenas projetos em desenvolvimento. Apesar dessas restrições, o exercício analítico é pertinente, na medida em que aponta para novas abordagens ao problema.

O texto se estrutura em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira reconstitui uma interpretação histórica da conformação dos grupos milicianos até o momento presente, realçando os novos modos de atuação. Ela conta com uma subseção na qual analisamos as práticas e desempenho de tais organizações paramilitares na produção da cidade, especialmente na construção e controle de moradias em áreas populares. Na segunda seção, situamos o debate sobre experiências e modelos de gestão comunitária da terra e suas potencialidades no Brasil, com ênfase nas cooperativas habitacionais e TTCs. A terceira seção explora as potencialidades de modelos alternativos de gestão e moradia diante da problemática das milícias, bem como alguns desafios enfrentados por eles. Nas considerações finais, apresentamos um balanço dos argumentos e refletimos os possíveis desdobramentos de pesquisa.

Para atender aos objetivos do trabalho, lança-se mão de duas metodologias: primeiro, uma revisão bibliográfica, a fim de reconstituir as milícias e sua evolução no mercado imobiliário, bem como delimitar o conceito de gestão comunitária da terra e as formas de moradia que procuram promovê-la; e segundo, de maneira complementar, um levantamento e acompanhamento das notícias na mídia acerca do mercado imobiliário, do controle dos condomínios do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e a gestão das microrregulações desempenhadas nesses empreendimentos.

O intuito do presente trabalho não é oferecer uma “saída” para o problema do domínio miliciano sobre o território, mas sim explorar e refletir sobre novos caminhos e possibilidades. Espera-se que a investigação da relação entre a gestão comunitária da terra e as formas de controle territorial armado possa contribuir tanto para o desvendamento dos negócios das milícias quanto para novas apreensões que caminhem no sentido da construção do direito à cidade.

A evolução das milícias no Rio de Janeiro

Data-se que a emergência das milícias está vinculada aos esquadrões da morte e grupos de extermínio surgidos na década de 1960, principalmente na Baixada Fluminense (Alves, 2003; Manso, 2020). Dessa forma, compreende-se que as milícias surgem a partir da convergência de práticas e experiências ao longo da segunda metade do século XX, dentre as quais podemos exemplificar: grupos de matadores, corrupção policial, repressão militar, atuação junto ao jogo do bicho, clientelismo, participação direta ou indiretamente na política e relações com as esferas estatais (Barbosa Filho, 2023). E, a respeito

disso, a Baixada Fluminense, periferia da região metropolitana do Rio de Janeiro, congrega todos esses elementos.

A precária infraestrutura urbana, ausência de leis, agentes de segurança e fiscalização às ações destes permitiram que formas alternativas de gestão dos problemas urbanos e dos conflitos surgissem e materializassem a violência como garantia da ordem e de um mercado lucrativo de compra e venda de segurança.

A constatação da região como “terra de ninguém”, onde “a lei do gatilho [era] tão natural quanto a lei da gravidade” (Alves, 2003, p. 41), colocava um problema concreto e ameaçador para comerciantes e moradores, qual seja, os furtos, roubos e outros tipos de “desvios”. Desse modo, a partir de uma demanda local, grupos de matadores começaram a se articular contra os assaltos na região, tendo em seu “corpo administrativo” policiais com respaldo dos órgãos de repressão da ditadura militar: “uma milícia calcada no uso privado do aparato da Justiça era mantida pelos recursos públicos do estado” (Alves, 2002, p. 62).

A aceitação local crescia por meio do entendimento de que os matadores “ordenavam” os territórios via atos corretivos, agindo contra os que roubavam, os que criavam arruaças na vizinhança, contra “vagabundos” e todos os demais “marginais”, nunca agindo contra trabalhadores e “pessoas de bem”. No entanto, diversas chacinas foram empreendidas no período, vários cemitérios clandestinos foram descobertos e, desse modo, a violência passou a ser vista e interpretada como parte constitutiva da Baixada Fluminense, como elemento estrutural e estruturante (Rodrigues, 2017).

Inicialmente, poucos funcionários do Estado se associaram a esses grupos, o que se modificou ao longo das décadas. Diferentemente do *modus operandi* atual das milícias que dominam e gerem um território, antigamente os grupos atuavam por toda a Baixada Fluminense,

sem limites ou fronteiras criadas por outros grupos ou facções. Acrescenta-se ainda o apoio – seja com execuções e/ou intimidações – a candidatos que pleiteavam cadeiras no legislativo ou executivo, e a forte vinculação com o jogo do bicho, a partir de serviços de segurança aos bicheiros e suas respectivas bancas de jogo. Destaca-se que as ações desses grupos se ancoravam, fundamentalmente, na lógica do medo e da violência explícita, com pouca mediação. Adotavam a morte como atributo síntese de resolução de conflitos, eram “mais próximos dos pistoleiros sertanejos do que negociantes da segurança hoje encontrados na cidade” (Zaluar e Conceição, 2007, p. 91). Nesse período, a capilaridade ainda era baixa, as práticas difusas, os mercados incipientes e desarticulados e a inserção política era feita de forma indireta.

A partir da década de 1980, com as múltiplas reivindicações de novos atores urbanos, o enfraquecimento da Ditadura empresarial-militar, a proposta de enfrentamento dos homicídios em favelas e periferias do primeiro mandato de Leonel Brizola, bem como a exposição nos meios midiáticos de mortes, chacinas e torturas, os grupos de extermínio iniciaram um processo de autonomização perante o aparelho policial. Ou seja, policiais civis e militares transformaram-se em agenciadores dos serviços desses grupos, continuando envolvidos, mas não tão diretamente, e observando, no período, o surgimento de um mercado competitivo de segurança com vários novos grupos atuantes.

Nesse processo, Alves (2002 e 2003) destaca um movimento de periferização dos grupos de extermínio, isto é, a expansão e capilaridade de grupos para outros bairros dos municípios da Baixada Fluminense, atuando a partir de então como organização daquele território em questão e não mais como um grupo “itinerante” que atuava em toda a região. A divisão espacial dos domínios e, por conseguinte, o que vem a reboque disso (curral eleitoral, venda de segurança,

entrelaçamento com a contravenção, etc.) são as primeiras modificações substantivas nos grupos que antes atuavam de maneira difusa. Ora, o grupo se vinculava a determinado local e se postava como defensor dos interesses da população e contra ladrões e bandidos, explorando a moral, a conduta correta e os bons costumes.

A entrada na política institucional se tornou um caminho vislumbrado por muitos (ex) matadores, dadas as vantagens da imunidade parlamentar ante a justiça e os múltiplos benefícios atrelados à máquina pública que poderiam ser acionados para aumentar suas zonas de interesse e, conseqüentemente, elevar seus ganhos financeiros.

Na Baixada Fluminense, no início dos anos 1990, membros de grupos de extermínio, sob o binômio violência-clientelismo, foram eleitos para o legislativo e para o executivo local (prefeitos e vereadores). Enquanto isso, na favela de Rio das Pedras, na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, surgia um “tipo ideal” de milícia, muito mais preocupada com a legitimidade e aceitação local. Ou seja, a forma clássica de intimidação e emprego da força física deu lugar a uma forma mais branda, menos agressiva e mais propagandeada – o que não quer dizer que a coação deixasse de existir. Em Rio das Pedras, milicianos exaltavam a inexistência de tráfico de drogas, comparando-a com outras favelas, realçavam os trabalhos “sociais” para crianças (principalmente pautados no esporte e na distribuição de brinquedos) e discutiam com a população sobre os problemas e as necessidades locais. Esse processo buscava estruturar e constituir a confiança da população e colocar os milicianos no poder público como “porta-vozes da comunidade”. Paralelamente a essa atuação, as receitas desses grupos multiplicaram-se significativamente, a partir de uma cartilha de serviços cada vez mais diversificada, que incluía atividades como: comércio de botijões de gás,

cobrança de taxas de segurança a comerciantes, vendas de terrenos ilegalmente, formação de oligopólios de transporte alternativos, venda de materiais de construção, dentre outras.

O problema em torno da segurança pública e das facções – leia-se, tráfico de drogas – preenchia diariamente os discursos políticos e as capas de jornais e revistas, com abundância de sensacionalismo e histrionismo, na procura de uma figura salvadora *versus* um vilão (geralmente aquele nomeado como inimigo número um pelos governantes). Por um lado, a “batalha” contra o tráfico varejista de drogas construía legitimidade social para as milícias ante a população local, que se via livre da “degradação” das substâncias ilícitas, das operações policiais e dos confrontos envolvendo facções rivais; por outro, representantes das milícias se inseriam, de forma cada vez mais intensa, nas esferas estatais, dando, mesmo que de longe ou indiretamente, suporte aos grupos milicianos (Barbosa Filho, 2021). Nesse momento, a imprensa passou a valer-se da palavra “milícia” ao invés de “grupos armados” e outras adjetivações para representar uma nova nomenclatura de organização que se estruturava em algumas áreas do estado, o que se conformava como uma “alternativa real” à violência e ao crime organizado.

Segundo Alves (2008), durante praticamente duas décadas, esses grupos se desenvolveram à sombra, sem atuações e intervenções das forças de segurança pública, o que permitiu sua expansão em termos econômicos, políticos, bélicos, territoriais e hegemônicos, efetivando parcerias sofisticadas com outros grupos milicianos e com esferas do poder público. Isso trouxe mais uma questão para o autor: o entrelaçamento e o aspecto indiscernível entre o que é Estado e o que é crime organizado, ou melhor, “até que ponto o próprio Estado encontra-se envolvido no crime, ou mesmo, promove e organiza o crime” (ibid., p. 37).

Efetivamente, as milícias só ganharam visibilidade enquanto problema a partir de 2007, com a tortura de três jornalistas na favela do Batan, em Realengo, na Zona Oeste do Rio de Janeiro, fato que levou à criação da CPI das Milícias em 2008, quando houve uma descrição pormenorizada desses grupos e de suas dinâmicas. Desde então, um esforço substantivo foi empregado no intuito de desnudar as formas de ação das milícias, suas configurações e suas reconfigurações, com ênfase nos estudos de Hirata et al. (2022), Santos Junior et al. (2022) e Carvalho, Rocha e Da Motta (2023), além das notícias da imprensa. Ainda assim, a fim de conceituar tais grupos no tempo presente, podemos lançar mão da definição “consagrada” de Cano e Iott (2008), que congrega algumas práticas que persistem ao longo do tempo:

- 1) O controle de um território e da população que nele habita por parte de um grupo armado irregular;
- 2) O caráter em alguma medida coercitivo desse controle dos moradores do território;
- 3) O ânimo de lucro individual como motivação principal dos integrantes desses grupos;
- 4) Um discurso de legitimação referido à proteção dos habitantes e à instauração de uma ordem que, como toda ordem, garante certos direitos e exclui outros, mas permite gerar regras e expectativas de normatização da conduta;
- 5) A participação ativa e reconhecida de agentes do estado como integrantes dos grupos. (Ibid., p. 59)

Não obstante essa definição, destaca-se que as milícias são grupos de alta mutabilidade, agindo de diferentes formas, em diferentes contextos e com cartilhas de serviços bastante variadas, o que coloca uma grande agenda de pesquisa para os próximos anos e o desafio de explicitar algumas novas atividades e reconfigurações, tais como: (a) expansão para novas áreas da região metropolitana e interior do

estado; (b) união com o tráfico de drogas, conformando o que se tem nomeado de narcomilícia; (c) produção e exploração do mercado imobiliário e dos serviços urbanos; e (iv) cooptação das associações de moradores.

Seguindo o intuito do texto, exploramos a seguir a produção e exploração do mercado imobiliário, tomando, para tanto, as notícias na mídia, relatórios e outras referências que contribuam para a compreensão do fenômeno.

A exploração miliciana do mercado urbano-imobiliário

O desvendamento da expansão das milícias relacionado ao processo de crescimento da fronteira urbano-imobiliária pela região metropolitana do Rio de Janeiro, através da grilagem de terras, formação de loteamentos legais e ilegais e outras operações emuladas por esses grupos armados, começou no final da década de 2010, por meio do trabalho de Silva, Fernandes e Braga (2008), apontando que novos processos de territorialização criminal, implementada pelos “empreendedores-imobiliários”, alteravam a paisagem das favelas e áreas periféricas e que a apropriação violenta da renda da terra por agentes criminais oferecia uma oportunidade de alavancagem das suas atividades. Todavia, o que era apenas uma atribuição entre outras se tornou uma grande atividade lucrativa.

O relatório *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados* (2021), coproduzido pelo Observatório das Metrópoles (Ippur/UFRJ) e o Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos (Geni/UFF), evidenciou que, no trânsito entre o legal e o ilegal, formal e informal e lícito e ilícito, as milícias obtêm uma dupla vantagem, uma política e a outra econômica. A partir do cruzamento dos dados do Mapa dos Grupos Armados, produzido pelo Geni e pelo Datalab Fogo

Cruzado (Hirata e Couto, 2022), com os dados das operações policiais, chegou-se à constatação de que nas áreas onde há concentração de milícias ocorreram, no período de 2007-2020, poucas operações policiais em contraste com as áreas dominadas por facções do comércio varejista de drogas. Esta seria a vantagem política, ou seja, territórios de milícias são menos atingidos pela repressão policial. De forma similar, levantamento realizado por Igor Mello e Lola Ferreira durante três anos, publicado no portal UOL, em 2020, sob o título “As mãos invisíveis da milícia”,¹ concluiu que apenas 88 tiroteios envolvendo policiais ocorreram em áreas controladas por milícias (2,97% do total), ao passo que 2.333 tiroteios envolvendo policiais ocorreram em áreas controladas por facções do tráfico varejista (78,8% do total). E, não por acaso, a sensação de “tranquilidade” atrelada à quantidade de tiroteios é um dos fundamentos da “moral miliciana” e de sua legitimidade (Araújo Silva, 2017; Hirata et al., 2022). Atinente às vantagens econômicas, os autores do relatório analisaram o Mapa dos Grupos Armados conjuntamente com os dados da Secretaria de Urbanismo do Rio de Janeiro (SMU) sobre licenciamento e regularização de edificações, chegando à conclusão de que, no período de 2009-2019, as áreas sob o jugo miliciano – fundamentalmente na Zona Oeste – apresentam a maior taxa de unidades imobiliárias licenciadas e regularizadas. Ou seja, no trânsito entre o legal e o ilegal, a milícia constrói uma forte e complexa ossatura com a finalidade de ganhos financeiros atrelados ao crescimento urbano.

As milícias compram terrenos – geralmente a preços bem abaixo dos de mercado –, expulsam moradores de suas residências em favelas e periferias, e expandem a fronteira urbano-imobiliária para áreas de proteção ambiental² ou com pouca densidade urbana, com a condescendência de órgãos de fiscalização. Consequentemente, constroem prédios, casas

geminadas, pequenos e médios condomínios e quitinetes, alternando de acordo com a localidade o padrão arquitetônico, entre moradias para pobres ou uma feição de classe média, porém de baixa qualidade e muitas vezes sem os documentos legais obrigatórios, como o Registro Geral de Imóvel (RGI), além de engrossar o caldo do nítido processo de verticalização de áreas pobres.

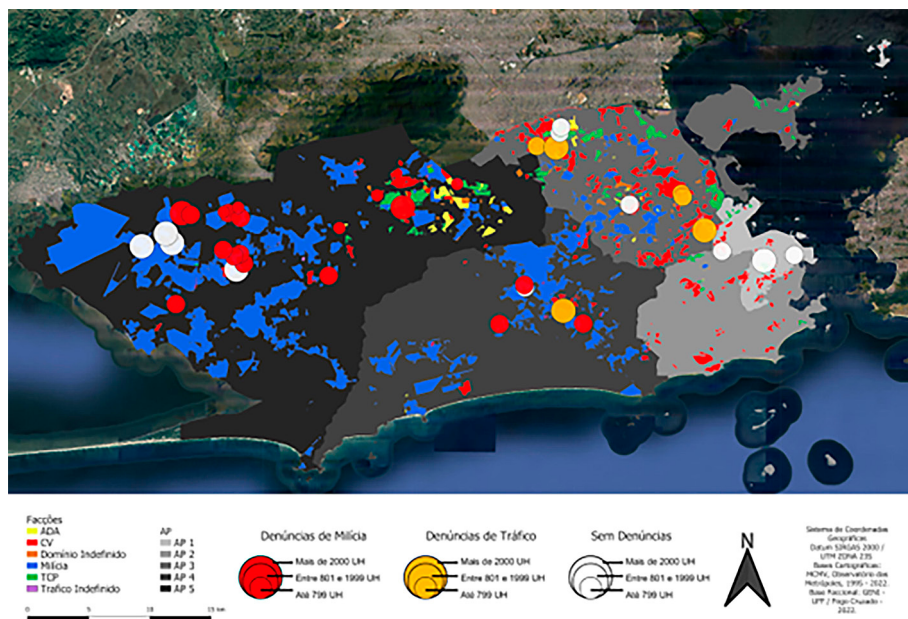
Essa forma de atuação poderia ser classificada como “produção habitacional própria”, isto é, a produção direta de unidades habitacionais – atuando sempre nas fronteiras porosas do legal e ilegal. Notícias da imprensa disponibilizaram no momento em que dois prédios desabaram no bairro da Muzema, na Zona Oeste do Rio de Janeiro, vitimando mais de 10 pessoas. As investigações indicam que a milícia local foi responsável pela construção dos prédios (BBC News Brasil, 2019). Após o desabamento, novos casos vieram à tona e ações do poder público foram empreendidas, como a demolição de dois condomínios construídos por grupos milicianos no Parque Estadual da Pedra Branca, em Senador Camará (Araújo, G., 2021), na Zona Oeste do Rio de Janeiro, ou ainda na comunidade de Rio das Pedras, também Zona Oeste do Rio de Janeiro, com a demolição de um prédio, localizado em área pública, avaliado em 2 milhões de reais (Enfoco, 2021).

Outra forma que pode ser acionada diante da ação no mercado urbano-imobiliário das milícias é o “controle da produção habitacional promovida pelo poder público”. Nessa modalidade, os grupos milicianos exercem o domínio sobre os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, notadamente o controle sobre os conjuntos produzidos no âmbito do programa MCMV ou do programa Casa Verde e Amarela, do governo federal sob a gestão de Jair Bolsonaro. Um levantamento realizado pelo Observatório das Metrópoles (2022) junto aos jornais disponíveis na rede de internet revela denúncias

de controle territorial por grupos armados em 67 dos 106 empreendimentos do programa MCMV faixa 1, destinado à população de mais baixa renda, sendo 45 denúncias envolvendo as milícias e 22 envolvendo facções do tráfico de drogas, considerando-se o período de 2015 a 2022. Todavia, quando se agrupam os empreendimentos por endereço – dado que muitos condomínios estão um ao lado do outro, mas com nomes diferentes em razão do contrato –, identificam-se 37 conjuntos do programa MCMV no município do Rio de Janeiro, dos quais se constataram denúncias vinculadas às milícias em 19 (52%) e a grupos do tráfico de drogas em 6 conjuntos (16%), o que revela que apenas em 12 conjuntos não ocorreram denúncias veiculadas pela imprensa.

Os conjuntos habitacionais do programa MCMV dominados pelos grupos armados seguem a lógica do controle territorial. Em outras palavras, um conjunto situado em um bairro dominado por determinado grupo armado tem uma forte tendência de também ser apropriado por esse mesmo grupo, tendo sua gestão e seus serviços subordinados a ele. As disputas territoriais também afetam o controle dos condomínios, ou seja, quando o controle armado da área passa para outro grupo – seja entre grupos milicianos, seja entre facções do varejo de drogas –, as dinâmicas de gestão também se modificam. A Figura 1 revela que a maior parte dos conjuntos do programa MCMV faixa 1 foi construída em territórios dominados pelas milícias, o que explica o seu controle sobre a maior parte deles.

Figura 1 – Distribuição dos Conjuntos MCMV com denúncias de controle por grupo armado por território dominado por grupo faccional – Rio de Janeiro, 2022



Fonte: Mapa dos Grupos Armados – Geni/UFF, Fogo Cruzado (Hirata e Couto, 2022); Denúncias de controle sobre os conjuntos MCMV – informações da imprensa levantadas pelo Observatório das Metrópoles – 2015-2022.

As denúncias revelam a amplitude do controle exercido pelos grupos milicianos nesses conjuntos habitacionais. A gestão e as microrregulações nas unidades residenciais são realizadas a partir de diversas estratégias, como a venda de serviços clássicos da cartilha miliciano (segurança privada, gás, *gatonet*, etc.), o papel estabelecido entre a administração das residências (síndicos) e os milicianos – no qual, em alguns casos, os próprios milicianos são os síndicos – e, além disso, a utilização dos espaços coletivos para benefício privado –áreas de lazer e ruas de circulação interna tornam-se potenciais espaços de construção de quitinetes e lojas.

A partir de notícias na mídia, que hoje possuem centralidade relevante na disseminação de percepções, fatos e análises sobre violência urbana, ilegalismos e segurança pública, bem como na orientação dos atores sociais, percebe-se que, além do controle interno dos condomínios (via taxas e serviços), os milicianos regulam quem pode permanecer morando e quem não pode, diante das tarifas cobradas, ou seja, caso não se efetue o pagamento das taxas de serviço no prazo estabelecido, o grupo expulsará os moradores e colocará à venda o imóvel. Sem embargo, não raras vezes, a “justificativa” de expulsão de residentes pela inadimplência não é acionada, sendo empregado o modo clássico da intimidação, impondo o esvaziamento das residências pelo uso explícito da força (GazetaWeb, 2019). Os grupos milicianos ainda “medeiam” compras e vendas, cobrando de 10% a 50% do valor da venda dos imóveis em seus territórios (Benmergui e Gonçalves, 2019, p. 382), possuindo pleno controle de todas as transações e contabilizando casas passíveis de apropriação e novos moradores para oferecerem seus “serviços”.

Deve-se dizer ainda que a presença miliciano nos condomínios do MCMV não é um caso isolado, mas sim uma tendência que vem se consolidando na cesta de atividades desse

grupo e confirma a complexidade de articulação. Na tônica de expandir suas influências e legalizar suas ações, denúncias divulgadas no jornal *CNN Brasil* indicam que a milícia chegou a criar uma associação de moradores no intuito de acionar a Defensoria Pública da União (e quando necessário outros órgãos cabíveis) para assegurar o acesso de moradores das comunidades a habitações do MCMV (Resende, 2020). Esse esforço e trânsito entre o legal e o ilegal não são aleatórios e tampouco estruturados para ajudar os moradores, mas, ao contrário, evidenciam a sofisticação, a articulação e a inserção em espaços impenetráveis por outros grupos criminosos. Portanto, diante de tal burocracia, pode-se vislumbrar a necessidade de um corpo técnico especializado para gerir e promover a entrada dos milicianos nas esferas legais do setor público.

Ou seja, as milícias atuam nas tramas do legal e do ilegal, do lícito e do ilícito, do formal e do informal (Telles, 2010), com apoio da institucionalidade, se apropriando de condomínios legais do governo ou em residências comuns de áreas populares. Nota-se que essa atuação vem se configurando como uma forma própria de gestão imobiliária, que se beneficia da ausência de um controle efetivo do território por parte dos seus residentes originários. É o caso da apropriação miliciano dos condomínios do MCMV, que ocorre praticamente sem resistência e por vezes acaba preenchendo uma “lacuna” de uma gestão inexistente.

Diante desse cenário, em que o domínio miliciano sobre o espaço urbano envolve uma forma própria de gestão territorial, nas fronteiras do legal e o ilegal, torna-se necessária a busca por novas possibilidades de resistência, práticas que possam rivalizar a apropriação dos territórios populares pela milícia (Barbosa Filho, 2025). A partir da compreensão de que o controle das milícias é mais facilmente imposto sobre territórios desmobilizados, sem

uma organização comunitária madura e redes de apoio preexistentes, vale olhar para outras formas de gestão da terra, pautadas por um maior grau de protagonismo dos moradores e a presença de assessoria técnica e organizações parceiras. A esse tema se dedicam as próximas seções.

A gestão comunitária da terra e a produção social do habitat

O que tomamos aqui por gestão comunitária da terra diz respeito a uma série de práticas habitacionais concebidas, executadas e geridas por grupos populares, de forma coletiva. Em geral, essas iniciativas buscam romper com uma lógica de produção e gestão habitacional pautada pelo lucro, que reforça o valor de troca da moradia e seu potencial como ativo financeiro, em detrimento de seu valor de uso como direito fundamental.

Experiências de habitação de gestão comunitária costumam operar por fora da dualidade Estado-mercado. Isso não quer dizer que estão totalmente isoladas do contato com essas duas esferas – em diversos casos vemos uma interlocução ativa com o poder público e agências privadas, especialmente para obtenção de financiamento –, mas sim que o protagonismo da produção e administração da habitação é dos próprios agentes envolvidos na sua concepção (Ortiz, 2012). Ao olharmos para os principais atores que trabalham com esses modelos, encontramos movimentos sociais, associações e cooperativas sem fins lucrativos e moradores autônomos organizados coletivamente.

Outro elemento importante dessas experiências é uma lógica coletiva que se estabelece (em maior ou menor grau) e rege todas as etapas da produção do habitat, passando pelo planejamento, construção, gestão e uso que se faz do território. Muitos se valem de formatos

de propriedade coletiva para formalizar seus direitos fundiários (Nahoum, 2011), bem como criam definições claras dos limites do uso da terra, previstos em regimentos que, via de regra, são construídos e aprovados pelos próprios moradores. A governança do território também costuma ser realizada de forma participativa, residentes e parceiros externos são encorajados a participar do dia a dia da gestão comunitária.

Ao romperem com uma visão especulativa da terra urbana, arranjos habitacionais coletivos têm o potencial de apresentar alternativas à mercadorização e à financeirização do solo. O objetivo central não é extrair renda da terra urbana, mas sim garantir que o território sirva a toda uma comunidade e que eventuais processos de valorização imobiliária não sejam apropriados individualmente. Vemos nessas iniciativas uma preocupação com a garantia de habitação acessível economicamente para famílias de baixa renda, incapazes de acessar a moradia através dos mecanismos de mercado formais.

Mas qual é a presença efetiva de experiências de gestão comunitária da moradia no Brasil? Em análise do histórico da produção social da moradia no planejamento urbano brasileiro, Krause e Balbim (2014) identificam experiências isoladas e pontuais voltadas para a produção habitacional por meio de agentes sociais como moradores e assessores técnicos, com pouca inserção na política pública habitacional:

A dimensão do esforço e a retrospectiva da produção habitacional e da cidade permitem apontar a importância da produção social da moradia como forma historicamente pouco reconhecida e incorporada pela política pública, mas extremamente difundida no sentido das nossas cidades reais e nos anseios de nossos movimentos sociais. (Ibid., p. 12)

Experiências de gestão comunitária da moradia foram praticadas historicamente por grupos populares e movimentos sociais no Brasil, ainda que contando com pouco estímulo

da política habitacional. Elas oferecem novas abordagens para encarar a problemática da moradia, tomando moradores como agentes da política, e não apenas beneficiários. Para além da provisão habitacional – que rompe com o binarismo entre mercado e poder público –, esses modelos vêm desenvolvendo formas alternativas de organização e gestão do espaço.

Além disso, o aprofundamento do controle comunitário sobre o território tem o potencial de dificultar a apropriação forçada por grupos de poder paralelo, como as milícias. Um grau mais elevado de organização coletiva, a existência de redes de apoio estruturadas e a articulação com organizações parceiras que atuam sobre a terra são elementos que proporcionam uma maior proteção contra ameaças externas de cooptação. Comunidades mobilizadas erguem obstáculos adicionais para tentativas de controle territorial por grupos com interesses próprios.

Para uma compreensão maior acerca das práticas de gestão comunitária da terra, vamos analisar dois modelos no presente artigo: as Cooperativas Habitacionais e os TTCs.

Cooperativas Habitacionais

As Cooperativas Habitacionais existem em diversos países do mundo, assumindo formatos muito diferentes. Algumas experiências são voltadas apenas para a construção de novas unidades, enquanto outras também se voltam para sua gestão futura; algumas funcionam com um grau elevado de independência, enquanto outras atuam em parceria com o poder público ou o setor privado (em termos de financiamento ou subsídios). Em alguns casos, a propriedade dos imóveis fica sob o nome da cooperativa, e em outros as unidades são individualizadas e distribuídas entre os membros. Seja qual

for o formato adotado, podemos dizer que a cooperativa possui pelo menos dois pontos-chave: a adoção de modelos de propriedade e/ou governança coletiva do território e uma produção e gestão habitacional que não se orienta pela dinâmica de mercado (Baiges, Ferreri e Vidal, 2020).

As primeiras experiências são datadas do final do século XIX, e hoje a prática do cooperativismo habitacional está amplamente consolidada no mundo. Em alguns países, moradias construídas e geridas por cooperativas representam uma porção significativa do estoque habitacional total. Ao atuarem por fora da provisão habitacional via mercado formal, ou da dependência do setor público na construção de unidades (frequentemente limitada ou inexistente), as cooperativas muitas vezes têm se apresentado como a única solução para a garantia do direito à moradia adequada a pessoas com baixo poder aquisitivo.

Na América Latina, cabe destacar a experiência de cooperativas habitacionais de ajuda mútua, bastante presentes no Uruguai. Inspirado nas cooperativas suecas dos anos 1960, e nos valores dos movimentos indígenas latino-americanos, esse sistema carrega uma série de princípios fundamentais, dentre eles: (1) a auto-gestão na construção e gestão habitacional; (2) a propriedade coletiva da terra e das unidades habitacionais, no nome da cooperativa, de forma a impedir processos de gentrificação e especulação; (3) a ajuda mútua entre os cooperados, em todas as fases do projeto; e (4) a assistência técnica integral, sob uma perspectiva multidisciplinar (Arnold e Quintas, 2020).

A partir dos esforços da Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Fucvam), o modelo das cooperativas de ajuda mútua está em constante disseminação pelo mundo. Hoje encontramos iniciativas de replicação do modelo na América Latina, em

países como México, Bolívia e Chile, e mesmo em regiões mais distantes como o Sul Asiático e algumas partes do continente africano.

No Brasil, vale ressaltar a experiência da União Nacional por Moradia Popular (UNMP), protagonizando o movimento cooperativista baseado em princípios como a autogestão habitacional. A partir de práticas de mutirão e autoconstrução de unidades habitacionais, os conjuntos construídos com apoio do movimento popular carregam elementos como o protagonismo dos moradores, gestão comunitária e uma abordagem não especulativa da terra urbana (Lopes et al., 2019). Parte dessas iniciativas foi financiada com recursos da Caixa Econômica Federal, no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida-Entidades.²

No Rio de Janeiro, ainda são poucos em escala os exemplos concretos de práticas de cooperativismo habitacional. Em parte, isso se explica pelo baixo índice de financiamento a essas iniciativas e a escolha pela produção de conjuntos de grande porte como política habitacional, evidenciada pelo Programa MCMV. No entanto, vale mencionar alguns como a Cooperativa Shangri-lá (Lima, 2023) – primeira do Rio de Janeiro – e o Grupo Esperança (Bordenave, 2022), ambas situadas em Jacarepaguá, Zona Oeste do Rio de Janeiro. Para incentivar a produção habitacional autogestionária, em 2021 foi proposto o Projeto de Lei da Autogestão,³ que busca angariar recursos e regulamentar a prática, reivindicando seu espaço e relevância na política habitacional.

Termo Territorial Coletivo

O Termo Territorial Coletivo (TCC) – ou *Community Land Trust* – é um modelo de gestão coletiva do território caracterizado pela separação entre a propriedade da terra (coletiva) e a propriedade das construções (individual).

O objetivo principal é retirar o território do mercado imobiliário, garantindo moradia acessível economicamente de forma contínua e segurança da posse às comunidades.

As origens do TTC remontam ao movimento por direitos civis e justiça racial nos Estados Unidos, nos anos 1960. De início, foi pensado como um mecanismo de aquisição de terras agrícolas para a subsistência e desenvolvimento econômico de comunidades negras marginalizadas pela política de segregação. A partir dos anos 1980, o modelo chega às cidades norte-americanas, adaptando-se ao novo contexto e passando a responder a novos objetivos, em especial a garantia de moradia acessível economicamente. É nesse momento que o instrumento é consolidado e se dissemina com rapidez (Davis, 2010).

Atualmente, encontramos TTCs em diversas partes do mundo, a maioria em países do norte global. Em 2017, o TTC foi reconhecido pela Nova Agenda Urbana como uma opção de moradia sustentável e acessível, devendo ser apoiada pelos estados, fato que contribuiu para sua replicação em outros lugares. Recentemente, o modelo vem sendo adotado em países do Sul Global, passando a ser utilizado no contexto de assentamentos informais que passam por um processo de regularização fundiária, a partir de casos consolidados no Quênia e Porto Rico e iniciativas em andamento na Bolívia, Bangladesh e Brasil.

A ampla difusão do TTC pelo mundo só foi possível graças à sua natureza flexível, o que permite sua adaptação para diferentes contextos. No entanto, algumas características fundamentais precisam ser observadas em qualquer situação, e aqui elencamos cinco delas: (1) adesão espontânea de seus membros; (2) terra de propriedade coletiva; (3) casas e construções de titularidade individual; (4) gestão comunitária do território; e (5) acessibilidade econômica da moradia (Antão e Ribeiro, 2020).

A respeito da propriedade coletiva da terra, alguns esclarecimentos precisam ser feitos. Em todo TTC, a terra é de titularidade de uma organização sem fins lucrativos, composta e gerida pelos moradores, cujo objetivo é administrar o território a partir das diretrizes expressas no regramento interno. Essa organização não pode vender a terra ou dá-la em garantia, que por sua vez é retirada do mercado, e apenas as construções podem ser negociadas – o que reduz o custo da moradia (Guimarães, Diacon e Clarke, 2005).

Experiências com o TTC pelo mundo vêm demonstrando o potencial do modelo em garantir segurança da posse aos residentes, protegendo-os tanto de tentativas de remoção perpetradas pelo Estado quanto de processos de gentrificação e especulação imobiliária, que ameaçam a permanência de comunidades em seus espaços. O controle comunitário sobre o território – aliado a uma governança coletiva que pode contar com o apoio de técnicos externos, membros do poder público, etc. – busca oferecer um maior protagonismo aos moradores na definição dos rumos do seu desenvolvimento. Nesse sentido, destaca-se a experiência de Porto Rico, em que oito comunidades situadas em área valorizada da capital do país, San Juan, passaram por um processo de regularização fundiária e adotaram o TTC como modelo para a gestão de seu território, experiência emblemática que demonstrou o potencial do modelo para favelas⁴ (Algoed et al., 2018).

No Brasil, ainda não há um TTC em funcionamento. O modelo vem recebendo atenção por pesquisadores, gestores públicos e membros de movimentos sociais por seu potencial de contribuir com a provisão de moradia acessível economicamente e a manutenção de espaços sob controle efetivo dos moradores. Recentemente, o TTC foi incluído entre os instrumentos da política urbana do novo Plano Diretor do Rio de Janeiro (PLC 44/2021), além de já ter

sido aprovado no Plano Diretor de São João de Meriti (município da região metropolitana do Rio de Janeiro). Atualmente, há um projeto em curso⁵ no Rio de Janeiro que procura viabilizar a implementação do modelo, trabalhando com algumas comunidades interessadas e buscando criar condições institucionais mais favoráveis para sua adoção.

A gestão comunitária da terra ante o controle miliciano

Antes de elencar e explorar algumas características de experiências de gestão comunitária da terra e da moradia que podem dificultar o controle miliciano sobre territórios populares, é preciso apontar alguns desafios que a milícia impõe sobre essas práticas.

Em primeiro lugar, iniciativas de produção e gestão habitacional pautadas pela gestão comunitária – como as Cooperativas Habitacionais e os TTCs – dependem de uma mobilização ativa dos moradores para serem bem-sucedidas. Estes são os protagonistas nos rumos da governança territorial, devendo ter liberdade na escolha de definições que contemplem seus desejos. A premissa para um efetivo controle comunitário sobre a terra é um grau elevado de participação dos moradores nas decisões que afetem a organização do espaço e as relações entre seus habitantes.

Sendo assim, em territórios em que os moradores se sintam constrangidos a colocar seus interesses, ou mesmo coagidos a defender outras demandas, a mobilização comunitária estará em constante risco, afetando o bom funcionamento da gestão territorial. Como se viu anteriormente, a milícia vale-se de diversas estratégias para cooptar agentes envolvidos na organização territorial, desde a difusão de discursos que alimentam certa legitimidade de sua

atuação ao uso da força bruta e ameaças de lesão à integridade física. Há que se esperar que haja tentativas similares de cooptação em espaços geridos coletivamente a partir de cooperativas ou TTCs, que não estão completamente imunes a esse risco.

Experiências de gestão comunitária da terra enfrentam dificuldades adicionais em áreas de milícia pelos riscos constantes que são colocados para o exercício pleno da mobilização comunitária, uma das condições para seu funcionamento. Quanto maior o grau de participação de moradores, mais sucesso modelos de gestão comunitária têm em responder aos anseios coletivos e promover um desenvolvimento condizente. A percepção de que existem amarras restringindo a livre manifestação da vontade dos moradores pode levar a um grau menor de mobilização, trazendo novos desafios para essas experiências.

Outro desafio enfrentado por modelos de gestão comunitária diz respeito às formas associativistas adotadas. Tanto em TTCs quanto em Cooperativas Habitacionais, os moradores organizam-se a partir da criação de pessoas jurídicas para representar seus interesses coletivos. Essas organizações são estruturadas segundo estatutos internos aprovados pelos moradores, tendo seus próprios conselhos e órgãos de gestão interna. No caso dos TTCs (bem como algumas cooperativas habitacionais), a organização criada torna-se a proprietária formal dos terrenos, ficando responsável por realizar a sua gestão e manter o custo da moradia acessível para famílias de baixa renda.

É notória a familiaridade da milícia com arranjos organizativos mais complexos. Muitas associações de moradores, por exemplo, já tiveram seus espaços físicos apropriados e usados como suporte para o exercício de atividades criminosas (Informe Agora, 2023). Outras foram completamente cooptadas por grupos milicianos e passaram a atuar segundo seus

interesses, inclusive com a cobrança de serviços como emissão de comprovantes de residências e a mediação de venda das casas (Araújo, V., 2021). Além disso, conforme já mencionado, a milícia já chegou a criar uma associação de moradores para representar seus interesses diante de órgãos públicos, demonstrando sua maleabilidade e capacidade de trânsito entre as fronteiras do legal e ilegal.

A apropriação e cooptação das associações de moradores pelas milícias têm sua razão de ser pela intermediação de interesses no território que elas historicamente constituíram, entre a população e o poder público. Dominar as associações, portanto, é neutralizar um possível rival político e congregar uma instituição promotora de legitimidade.

Assim, iniciativas de gestão comunitária da moradia enfrentarão o desafio de coibir tentativas de apropriação da entidade jurídica por parte da milícia, uma prática que já vem sendo realizada por esses grupos. O pleno funcionamento dessa organização, com os moradores de fato controlando a entidade, é um fator essencial para o bom funcionamento dessas experiências, e o risco de cooptação traz novos obstáculos. No entanto, estes não são intransponíveis e existem maneiras, na própria estruturação das entidades, de restringir os riscos, como será abordado adiante.

Reconhecidos alguns sérios desafios de experiências de gestão comunitária em territórios de milícia, passa-se para o foco do trabalho, que é refletir e explorar o seu potencial na resistência ante o controle territorial miliciano. Os próprios desafios apontados sugerem alguns caminhos e soluções que são encontrados nas práticas adotadas por esses arranjos.

A aposta no fortalecimento da mobilização comunitária é o grande potencial de modelos habitacionais autogestionários em dificultar a apropriação do espaço pela milícia. Diferentemente da política de conjuntos do MCMV,

em que os residentes são levados a um empreendimento pronto, de cuja construção não participaram, vindos de locais diferentes e sem vínculos com o novo território, o que dificulta a solidariedade, a sociabilidade e os elos de união em torno de melhorias, além de submetidos a uma gestão que não os convida a participar, nos modelos de gestão comunitária os próprios moradores são os agentes envolvidos na produção e manutenção do espaço construído. Esse protagonismo dos moradores em todas as fases do projeto, desde a concepção, construção via mutirão até a gestão futura, tende a criar um senso de coletividade e união muito mais elevado, um ambiente que estimula o engajamento do coletivo.

É o caso da Cooperativa Habitacional e Mista Shangri-lá, por exemplo, situada na Zona Oeste do Rio de Janeiro e que hoje abriga 29 famílias. Na experiência, que data dos anos 1990, os próprios moradores construíram as suas casas, a partir de um regime de mutirão em que cada núcleo familiar dedicava horas de trabalho semanais, obtendo financiamento de diversas organizações e inclusive produzindo materiais próprios de construção (Litsek e Hernandez, 2023). No âmbito do processo de autoconstrução, a preocupação com o engajamento dos futuros residentes era tamanha que levou as lideranças a criarem uma Comissão de Mobilização, que assumiu a responsabilidade de fomentar a integração dos cooperados. Além disso, a criação de espaços coletivos era um ponto central, com intuito de proporcionar aos moradores e vizinhos locais de encontro e troca, tanto para o lazer quanto para assembleias comunitárias, sendo construídos na comunidade um pátio central, um centro comunitário e uma capela (Huguenin, 2013). Essas medidas tiveram como resultado a formação de um forte senso de comunidade, fomentando redes de apoio a partir da ajuda mútua e fortalecendo a coesão interna do grupo.

A experiência do cooperativismo habitacional de Shangri-lá demonstra um modelo de produção e gestão da moradia que aposta no controle comunitário sobre a terra. Desde o princípio, moradores reivindicam que as casas não podem ser vendidas e, no caso de mudança, o cooperado seria restituído pelas horas trabalhadas e a casa destinada a outra família alinhada com os princípios do cooperativismo. Huguenin destaca que a experiência foi ganhando legitimidade dentro do bairro, um maior grau de organização que ajudou a proteger os moradores contra ameaças externas, como grupos milicianos que atuam na região: “O grupo conseguiu certa autonomia no bairro, enfrentando o poder paralelo das milícias, sendo o único a não pagar uma mensalidade a essa facção criminosa” (ibid., p. 27). Ao longo dos anos, a Cooperativa Shangri-lá conquistou um alto grau de controle social sobre o território, que se evidencia a partir das práticas organizativas adotadas, coesão em torno de objetivos comuns e desenvolvimento de um senso de união interna.

Uma comunidade com tais características assume para si a responsabilidade pela governança do território, uma governança pautada pelos próprios moradores, em conjunto com a assessoria técnica. Aqui, não há nenhuma lacuna na gestão territorial, nenhum espaço a ser preenchido por outros agentes. A milícia encontra, portanto, obstáculos para assumir o papel de gestor dos imóveis, cobrando taxas para financiar a operação. Além disso, uma rede de solidariedade ampla entre residentes é bastante visível nessas iniciativas, sendo uma forma de garantir apoio mútuo em casos de intimidação por grupos milicianos.

Um segundo aspecto das iniciativas de moradia coletiva que pode ajudar a dificultar o domínio da milícia diz respeito às práticas associativistas adotadas por elas. Como se viu anteriormente, tanto Cooperativas Habitacionais quanto TTCs valem-se da criação de entidades

jurídicas para viabilizar suas operações, e em territórios de milícias essas entidades precisam se proteger contra tentativas de cooptação. No entanto, podemos encontrar nos próprios mecanismos adotados por essas organizações maneiras de obstaculizar as ameaças de controle externo.

No TTC, a organização sem fins lucrativos proprietária da terra não a pode nunca vender ou dar em garantia, estando restrita a realizar sua gestão em nome dos moradores. As construções podem ser sim comercializadas, mas é possível impor algumas dessas restrições para essa venda, de forma a manter o custo da habitação economicamente acessível. Uma delas é a imposição de uma fórmula de revenda, de maneira a estipular um teto para as transações; outra é estabelecer um perfil dos possíveis compradores, para que a casa seja adquirida por famílias de baixa renda com ideais condizentes aos da comunidade. Também é permitido criar um sistema de sorteio para que as casas sejam transferidas a uma família selecionada aleatoriamente, a partir de um cadastramento. Em suma, há uma série de restrições que podem ser colocadas para as transações relativas aos imóveis, restrições estas que estão presentes no estatuto dessa organização – registrado em cartório – e que podem travar tentativas da milícia de atuar como mediadora das transações imobiliárias.

Além das regras referentes ao manejo das unidades habitacionais, podem ser estipuladas diretrizes para ampliar o controle direto da organização por parte dos moradores. Temas que só podem ser decididos por meio de assembleia geral com um quórum determinado, por exemplo, ou mesmo canais para que moradores possam realizar projetos e desenvolver atividades, evitando ao máximo uma gestão centralizada que possa ser cooptada pela milícia. As possibilidades de estruturação dessa entidade são

vastas e podem levar em consideração uma preocupação central em evitar a cooptação por grupos armados. No caso de Porto Rico, por exemplo, foi estabelecida, além do TTC, uma organização chamada G-8, composta por lideranças comunitárias das oito favelas do Caño Martín Peña, que assume a função de engajamento dos moradores, sendo-lhes garantido o poder de influenciar o direcionamento da gestão do TTC. Além disso, a participação de mulheres, jovens e crianças é estimulada, havendo previsão de direito ao voto em determinados assuntos para jovens (Algoed et al., 2018).

Por fim, outro elemento que nos permite vislumbrar o potencial de experiências de gestão comunitária da terra ante o domínio miliciano é a participação de aliados técnicos e organizações na própria gestão territorial. Em qualquer iniciativa dessa natureza, a assessoria técnica ocupa um lugar central, não só na construção das unidades quanto na administração futura e desenvolvimento de novos projetos. Nos TTCs, por exemplo, há uma prática bastante difundida internacionalmente de reservar cadeiras do conselho gestor da organização para aliados técnicos e organizações locais, de forma a garantir uma atuação contínua desses agentes em prol dos interesses coletivos e uma maior diversidade de vozes representadas. A estrutura de gestão “clássica” dos TTCs é denominada tripartite, em que o conselho gestor é composto por $\frac{1}{3}$ de residentes, $\frac{1}{3}$ de vizinhos do entorno e $\frac{1}{3}$ de representantes do interesse público (o que inclui assessores técnicos e, por vezes, membros do poder público) (Davis, 2010). Esse modelo tem como objetivo garantir uma representação proporcional de interesses distintos, evitando a cooptação por parte de determinados grupos.

A presença de agentes de fora da comunidade no conselho gestor de TTCs ou cooperativas pode ser um fator dificultador da cooptação pela milícia. As práticas de ameaça ou coação

recaem de maneira muito mais incisiva e grave sobre pessoas que efetivamente vivem em áreas controladas. Embora não seja impossível, a cooptação de agentes externos, parceiros históricos da comunidade, pelo menos é mais difícil e exigirá um esforço maior. Obstáculos adicionais existirão se o agente em questão for representante de uma organização maior, com um alto grau de legitimidade social ou uma pessoa que ocupa um cargo de destaque, cuja repressão seja no mínimo desencorajada.

Nesse sentido, uma tarefa fundamental para a teoria e a prática urbanas é compreender e atuar na articulação do território, contribuindo na construção de padrões de solidariedade locais dentro de um marco político mais amplo, o que implica manter os movimentos de base territorial fortemente alimentados por processos de formação e reafirmação da solidariedade local, e, ao mesmo tempo, manter esses movimentos integrados em projetos mais abrangentes de transformação social (Harvey, 2007).

Em experiências habitacionais autogestionárias, costuma-se ver a presença de movimentos sociais, entidades da sociedade civil, projetos de extensão universitária, órgãos públicos, organizações não governamentais, entre outros atores. Há, portanto, uma multiplicidade de agentes atuando no território, trazendo suas práticas e defendendo seus interesses. Além disso, a possibilidade de articulação em rede junto a instituições mediadoras do território (escolas, grupos culturais, etc.) é prática fundamental de suporte à gestão comunitária e à construção de padrões de solidariedades locais dentro de uma seara política mais ampla, o que dialoga com o que Harvey (2007) chama de particularismos e universalismos, ou seja, a relação de solidariedades e articulações locais fortes integrada a projetos de transformação social.

Um cenário em que o território é atravessado por tantas forças e processos traz novos obstáculos para um controle absoluto pela milícia, já que ela não vai encontrar um espaço “livre” de qualquer resistência para impor sua vontade.

Considerações finais

O controle territorial armado pela milícia é amplo e envolve uma série de práticas e estratégias, desde a cobrança de taxas dos moradores sob a justificativa da provisão de segurança, cobrança por bens e serviços fundamentais como transporte, gás e internet, construção e venda de unidades habitacionais, entre outras atividades econômicas, sempre visando à maximização dos lucros. Para os fins do presente artigo, decidiu-se colocar ênfase na atuação miliciana sobre a dinâmica urbano-imobiliária, identificando as formas pelas quais esses grupos se apropriam do espaço construído e realizam sua gestão, e apresentando reflexões que podem dificultar esse cenário.

A pesquisa aqui apresentada, de índole exploratória, aponta caminhos para um campo pouco abordado na produção acadêmica sobre o fenômeno das milícias: quais as práticas sociais que podem ajudar a frear o avanço do controle territorial miliciano sobre territórios populares, especialmente no tocante à sua atuação urbano-imobiliária. O objeto escolhido foram modelos de produção social do *habitat*, práticas habitacionais que rompem com a tradicional dicotomia Estado-mercado e apostam no fortalecimento da gestão comunitária da terra. Essas experiências carregam o potencial de proteger territórios contra tentativas de cooptação forçada, na medida em que

criam condições para uma gestão *por e para* moradores e contam com uma rede de apoiadores ampla e atuante.

Os limites da argumentação proposta não são ignorados. O primeiro deles, mais evidente, é a carência de mais dados empíricos que possam subsidiar a hipótese. São poucas as experiências de cooperativas habitacionais no Rio de Janeiro e ainda não temos TTCs operando. No mapa apresentado anteriormente, não é possível selecionar territórios geridos por cooperativas e traçar o grau de controle da milícia, devido à baixa escala dos casos. À medida que cresça o número e a abrangência de experiências de gestão comunitária da moradia na cidade – em especial em territórios de milícias –, será possível realizar análises mais aprofundadas sobre o quanto elas vêm sendo bem-sucedidas em restringir esse controle territorial. Um segundo desafio é refletir sobre elementos da provisão de serviços urbanos que possam atuar conjuntamente com as formas de gestão comunitária, ou seja, repensar e propor novas formas de gestão, regulação e fiscalização

do transporte, dos serviços de abastecimento de água, dentre outros, pois não adianta ter garantias apenas no aspecto habitacional.

Apesar disso, o exercício analítico é necessário, na medida em que aponta para novas abordagens ao problema. Há muito se produzem dados, análises e teorias sobre o fenômeno social das milícias, mas pouca atenção se dá às alternativas a esse cenário e maneiras de rivalizar as formas milicianas de se apropriar do território. Se a atuação das milícias ocorre em um grau de complexidade cada vez maior, extrapolando suas atividades criminosas tradicionais, é preciso buscar novos caminhos para além das formas clássicas de combate a esse processo. A apreensão de modelos de moradia autogestionários para conter o avanço das milícias na apropriação imobiliária é um campo em aberto, uma guerra em processo, sem considerações definitivas; e novas análises, questionamentos e publicização de alternativas são muito bem-vindas para o problema das milícias, que já dura algumas décadas.

[I] <https://orcid.org/0000-0002-9690-8296>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.

Utanaan.reis@gmail.com

[II] <https://orcid.org/0000-0002-1429-3727>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, RJ/Brasil.

flitsek@gmail.com

Notas

- (1) Recomenda-se o relatório *As milícias e a exploração de terras na região do Mendanha: estudo de caso*, escrito pelo Centro de Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.
- (2) O Minha Casa Minha Vida (MCMV-Entidades) era uma modalidade do programa Minha Casa Minha Vida que destinava linhas de financiamento voltadas para organizações da sociedade civil que tivessem capacidade para a organização e supervisão de grandes projetos de moradia popular. Apesar de sua importância, o programa enfrentou diversos desafios, sendo o maior deles o escopo limitado: apenas 0,7% de todos os contratos celebrados no âmbito do MCMV foram destinados a projetos de iniciativa comunitária (Apsan, Comelli e Landesman, 2021).
- (3) O Projeto de Lei n. 4.216/2021 (PL da Autogestão) foi elaborado e apresentado ao Congresso Nacional pelos movimentos populares de luta pela moradia. Ele estabelece as diretrizes para a prática da produção social da moradia via cooperativismo, criando o Programa Nacional de Moradia por Autogestão para financiar iniciativas.
- (4) Para mais informações sobre o modelo de Termo Territorial Coletivo em Porto Rico, recomenda-se Stanchich (2017).
- (5) Mais informações em: <https://www.termoterritorialcoletivo.org/>. Acesso em: 28 out 2023.

Referências

- ALGOED, L. et al. (2018). El Fideicomiso de la tierra del caño Martin Peña. Instrumento notable de regularización de suelo en asentamientos informales. *Lincoln Institute of Land Policy*. Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/algoed_wp18la1sp.pdf Acesso em: 1º nov 2023.
- ALVES, J. C. S. (2002). Violência e religião na Baixada Fluminense: uma proposta teórico-metodológica. *Revista Rio de Janeiro*, n. 8, pp. 59-80.
- _____. (2003). *Dos barões ao extermínio: uma história de violência na Baixada Fluminense*. Duque de Caxias, APPH-Clio.
- _____. (2008). "Milícias: mudanças na economia política do crime no Rio de Janeiro". In: JUSTIÇA GLOBAL (org.). *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll, pp. 33-36.
- ANTÃO, R.; RIBEIRO, T. (2020). O cooperativismo habitacional e a gestão coletiva da propriedade como garantia da segurança da posse de populações vulnerabilizadas: o Community Land Trust. *Revista de Gestão e Organizações Cooperativas*, v. 7, n. 14, pp. 119-132.
- APSAN, A.; COMELLI, T.; LANDESMAN, T. (2021). *A importância das experiências de moradias de iniciativa comunitária*. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/a-importancia-das-experiencias-de-moradias-de-iniciativa-comunitaria/>. Acesso em: 1º nov 2023.
- ARAÚJO, G. (2021). *Prefeitura do Rio derruba imóveis irregulares em Senador Camará e na Gamboa*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/10/22/prefeitura-derruba-imoveis-irregulares-na-gamboa-zona-portuaria-do-rio.ghm>. Acesso em: 28 out 2023.

- ARAÚJO, V. (2021). *Denúncia do MPRI diz que associação de moradores de Rio das Pedras funciona como cartório da milícia*. Disponível em: <https://extra.globo.com/casos-de-policia/denuncia-do-mpri-diz-que-associacao-de-moradores-de-rio-das-pedras-funciona-como-cartorio-da-milicia-25047011.html>. Acesso em: 12 ago 2023.
- ARAÚJO SILVA, M. de (2017). Houses, Tranquility and Progress in an área de milícia. *Vibrant. Virtual Brazilian Anthropology*, n. 3, v. 14, pp. 1-17. Disponível em: DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-43412017v14n3p132>. Acesso em: 4 nov 2023.
- ARNOLD, P.; QUINTAS, N. (2020). *Estudo Global: Habitação de Gestão Comunitária no Contexto da Covid-19*. Disponível em: <https://www.urbamonde.org/en/projects/community-led-housing-a-concrete-response-to-covid-19/Translation%20PT-BR%20Covid%20Study.pdf>. Acesso em: 1º nov 2022.
- BAIGES, C.; FERRERI, M.; VIDAL, L. (2020). International policies to promote cooperative housing. *Catalunya, La Dinamo Fundación*. Disponível em: <https://ladinamofundacio.org/wp-content/uploads/2020/04/La-Dinamo-International-policies.pdf>. Acesso em: 5 nov 2023.
- BARBOSA FILHO, U. R. (2021). Crise estrutural, crise urbana e militarização do território: uma análise sobre o urbanismo miliciano-militar no Rio de Janeiro. *Espaço e Economia* [online], v. 22, pp. 1-19. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/21097> Acesso em: 5 jul 2025.
- _____. (2023). *Entre fios, tramas e dobras nos territórios: repertórios de resistência ao controle das milícias na Baixada Fluminense*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- _____. (2025). O ativismo cultural frente às milícias na Baixada Fluminense. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 18, n. 1, pp. 1-23.
- BBC NEWS BRASIL (2019). *Desabamento no Rio: o que dizem investigações e moradores sobre a atuação das milícias na região de Muzema*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47917081>. Acesso em: 28 out 2023.
- BENMERGUI, L.; GONÇALVES, R. S. (2019). Urbanismo Miliciano in Rio de Janeiro. *NACLA Report on the Americas*, v. 51, n. 4, pp. 379-385.
- BORDENAVE, G. (2023). Autogestão na habitação e propriedade coletiva da terra: a experiência de uma cooperativa habitacional em Jacarepaguá. *O Social em Questão*, Ano XXV, n. 53, pp. 233-254. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/58540/58540.PDF>. Acesso em: 1º nov 2023.
- CANO, I.; IOTT, C. (2008). “Seis por meia dúzia”? Um estudo exploratório do fenômeno das chamadas milícias no Rio de Janeiro”. In: JUSTIÇA GLOBAL (org.). *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll, pp. 48-83.
- CARVALHO, M. B.; ROCHA, L. de M.; DA MOTTA, J. (2023). *Milícias, facções e precariedades: um estudo comparativo sobre as condições de vida nos territórios periféricos do Rio de Janeiro frente ao controle de grupos armados*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- DAVIS, J. E. (2010). Origins and Evolution of Community Land Trust in the United States. In: *The Community Land Trust Reader* (org.). Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/the-community-land-trust-reader-chp.pdf>. Acesso em: 1º nov 2023.
- ENFOCO (2021). *Construção irregular da milícia é demolida em Rio das Pedras, Zona Oeste do Rio*. Disponível em: <https://enfoco.com.br/noticias/cidades/construcao-irregular-da-milicia-e-demolida-em-rio-das-pedras-zona-oeste-do-rio-34458>. Acesso em: 29 out 2023.
- GAZETAWEB (2019). *Rio: milícias expulsam moradores do Minha Casa, Minha Vida*. Disponível em: <https://www.gazetaweb.com/noticias/brasil/rio-milicias-expulsam-moradores-do-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 31 out 2023.

- GENI; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. (2021). *A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados*. Rio de Janeiro, Fundação Henrique Böll.
- GUIMARÃES, S.; DIACON, D.; CLARKE, R. (2005). *Redefining the Commons: Locking in Value through Community Land Trusts*. Disponível em: <https://world-habitat.org/wp-content/uploads/2016/03/redefining-the-commons.pdf>. Acesso em: 3 nov 2023.
- HARVEY, D. (2007). *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*. Madri, Ediciones Akal.
- HIRATA, D. et al. (2022). The Expansion of Milicias in Rio de Janeiro. Political and economic advantages. *Journal of Illicit Economies and Development*, v. 4, n. 3, pp. 257-271. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.31389/jied.140>. Acesso em: 4 nov 2023.
- HIRATA, D. V.; COUTO, M. I. (2022). *Mapa Histórico dos Grupos Armados do Rio de Janeiro. GENI/UFF e Fogo Cruzado – RJ – Relatório de Pesquisa*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://geni.uff.br/2022/09/13/mapa-historico-dos-grupos-armados-no-rio-de-janeiro/> Acesso em: 2 ago 2025.
- HUGUENIN, J. P. O. (2013). *O território do homem comum: constituição e apropriação cotidiana do espaço em cooperativas habitacionais*. Rio de Janeiro, Letra Capital.
- INFORME AGORA (2023). *Milícia usa associação de moradores em Jacarepaguá para receber dinheiro de moradores e comerciantes*. Disponível em: <https://informeagora.com/casos-de-policia/milicia-usa-associacao-de-moradores-em-jacarepagua-para-receber-dinheiro-de-moradores-e-comerciantes/>. Acesso em: 12 ago 2023.
- KRAUSE, C.; BALBIM, R. (2014). Produção social da moradia: um olhar sobre o planejamento da Habitação de Interesse Social no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 16, n. 1, pp. 189-201. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/4905>. Acesso em: 30 out 2023.
- LIMA, P. H. (2023). Um inventário de experiências urbanas de moradias em propriedade coletiva e autogestão na América Latina hoje. In: XX ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. *Anais*. Belém, Anpur, pp. 1-35.
- LITSEK, F.; HERNANDEZ, P. (2023). A primeira cooperativa habitacional do Rio de Janeiro: conheça a história de Shangri-lá. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=70141> Acesso em: 31 out 2023.
- LOPES, E. et al. (2019). *Revista da Produção de Habitação em Autogestão*. São Paulo, União Nacional por Moradia Popular. Disponível em: https://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2019/09/revista_autogestao.pdf . Acesso em: 2 nov 2023.
- MANSO, B. P. (2020). *A república das milícias: dos esquadrões da morte à era Bolsonaro*. São Paulo, Todavia.
- MELLO, I.; FERREIRA, L. (2020). *Com milícia em expansão, confrontos policiais no Rio miram tráfico e somam só 3% em áreas de milicianos*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/com-milicia-em-expansao-confrontos-policiais-no-rio-miram-trafico-e-somam-so-3-em-areas-de-milicianos/#cover>. Acesso em: 3 mar 2023.
- NAHOUM, B. (2011). “Cuarenta años de autodesición en vivienda popular en Uruguay: el ‘Modelo FUCVAM’”. In: PIÑEIRO, C. (org.). *Cooperativas y Socialismo*. Havana, Caminos, pp. 219-244.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES (2022). *Ilegalismos e a cidade: controle territorial do voto e da produção imobiliária por milícias*. Rio de Janeiro, Observatório de Metrôpoles.
- ORTIZ, E. (2012). *Producción Social de la Vivienda y el Hábitat*. Habitat International Coalition. Disponível em: http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2016/10/PSV_EOF.pdf. Acesso em: 1º nov 2023.
- PETTI, D. (2021). Regulação, infraestrutura e mercados em uma área de milícia. *AVA*, v. 38, p. 93.
- RESENDE, L. (2020). *RJ: Milícia cria associação de moradores e avança sobre prefeituras, diz estudo*. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/rj-milicia-cria-associacao-de-moradores-e-avanca-sobre-prefeituras-diz-estudo/>. Acesso em: 31 out 2023.

- RODRIGUES, A. (2017). Homicídios na Baixada Fluminense: Estado, mercado, criminalidade e poder. *Geo UERJ*, n. 31, pp. 104-127.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos et al. (2022). “Milícias, novos ilegalismos e a produção da cidade”. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; RIBEIRO, M. G. (org.). *Reforma urbana e direito à cidade: Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Letra Capital, v. 1, pp. 145-164.
- SILVA, J. de; FERNANDES, F. L.; BRAGA, R. W. (2008). “Grupos criminosos armados com domínio de território”. Reflexões sobre territorialidade do crime na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: JUSTIÇA GLOBAL (org.). *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll.
- STANCHICH, M. (2017). *People power in Puerto Rico: how a canal community escaped gentrification*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/cities/2017/jan/18/people-power-puerto-rico-canal-community-escaped-gentrification>. Acesso em: 17 set 2023.
- TELLES, V. da S. (2010). Nas dobras do legal e do ilegal: ilegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade. *Dilemas-Revista de estudos de conflito e controle social*, v. 2, n. 5-6, pp. 97-126.
- UNMP – União Nacional por Moradia Popular (2018). *Na luta por mutirão, autogestão, participação popular e reforma urbana*. Disponível em: <https://www.unmp.org.br/wp-content/uploads/2011/12/RJ.pdf>. Acesso em: 1º nov 2023.
- ZALUAR, A.; CONCEIÇÃO, I. (2007). Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro: que paz? *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 2, pp. 89-101. Disponível em <http://www.seade.gov.br>. Acesso em: 1º nov 2023.

Contribuição de autoria

Utanaan Reis Barbosa Filho: análise formal; conceitualização; curadoria de dados; investigação; metodologia; redação—rascunho original; redação—revisão e edição; validação; visualização.

Felipe Litsek: administração de projetos; conceitualização; investigação; metodologia; recursos; redação—rascunho original; redação—revisão e edição; supervisão; validação; visualização.

Declaração de conflito de interesse

Os autores declaram que não há conflito de interesse.

Declaração de Disponibilidade de Dados

Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi disponibilizado na biblioteca/site do Observatório das Metrópoles e pode ser acessado em https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2022/09/ilegalismos-producao-do-espaco-e-voto-set-2022_Editado.pdf.

Editores: Lucia Bógus e Luiz César de Queiroz Ribeiro

Organizadores deste número: Suzana Pasternak e Luís Felipe Aires Magalhães

Texto recebido em 9/nov/2023
Texto aprovado em 25/out/2024